



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 4 n. 3 2015

O projeto e o discurso democrático- -constitucional: representação, participação e deliberação democrática na Constituição de 1988*

Luiz Eduardo Peccinin

Resumo

Este artigo visa delinear o esquema democrático da Constituição de 1988, apontando a centralidade dos fundamentos e objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil na consolidação de um projeto democrático emancipatório e substancial, não somente formal. Em seguida, traduz a concepção constitucional de representação na democracia brasileira, especialmente a forma livre de mandato, e seus aspectos participativo e deliberativo, na qual o debate público, inclusivo, livre e igualitário cumpre papel fundamental na legitimidade democrática das decisões estatais junto com os futuros afetados por seus resultados.

Palavras-chave: Constituição; democracia; representação; participação; democracia deliberativa; debate público.

Abstract

This article aims to outline the democratic nature of the 1988 Constitution, focusing on the centrality of the constitutional fundamentals and goals of the Federative Republic of Brazil regarding the consolidation of an emancipatory and substantial democratic project, not merely formal. In the sequence, this paper demonstrates the constitutional conception of representation in the Brazilian democracy, with special focus on the free mandate, its participatory and deliberative aspects, in which an inclusive, free and egalitarian public debate plays a fundamental role in

* Este artigo representa parte da pesquisa do autor para conclusão do curso de Mestrado em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, aprovada em 31 de março de 2016, sob orientação do prof. dr. Clèmerson Merlin Clève.

Sobre o autor

Mestre e bacharel em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), advogado, vice-presidente do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral, coordenador-executivo do curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral In Company Universidade Positivo e Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

the democratic legitimacy of governmental decisions in respect to future people affected by its actions.

Keywords: Constitution; democracy; representation; participation; deliberative democracy; public debate.

Introdução

Não são poucas as análises feitas em torno da configuração constitucional e institucional do regime democrático pós-*Carta* de 1988. A partir de uma leitura superficial do artigo 1º e do artigo 14 da Constituição, seria possível defender que o Constituinte procurou instituir uma democracia apenas sob o ponto de vista formal, compromissada com os mecanismos para garantir a decisão da maioria (direta ou indiretamente), independentemente das escolhas e dos resultados alcançados. Ainda, não são poucas as vozes a limitar o exercício da soberania popular à forma indireta, mediante representantes eleitos, alijando qualquer forma de participação direta do cidadão na vida política estatal.

Essa múltipla interpretação pode ser feita em torno do modelo representativo brasileiro e sua convivência com outros modelos de participação cidadã. É comum o entendimento de um “mandato contrato” entre eleito e eleitor, vinculando o representante ao representado ou a um grupo de representados em suas escolhas no exercício do mandato. Igualmente, muito se questiona acerca da convivência entre o caráter representativo (indireto) com os modelos participativo (direto) e deliberativo democráticos. Afinal de contas, há um processo evolutivo de substituição daquele por estes?

Ainda que predominantes tais aspectos formais e representativos no arranjo institucional brasileiro, é preciso ir além de leituras reducionistas do modelo democrático constitucional.

Assim, o objeto deste artigo é esboçar (longe de esgotar) o esquema democrático de 1988, apontando a centralidade dos fundamentos e objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil na consolidação de um verdadeiro *projeto* democrático, emancipatório e substancial, não somente formal. Da mesma forma, o trabalho aborda a concepção constitucional de representação

democrática, especialmente a forma livre de mandato, dando especial atenção a seus aspectos participativo e deliberativo. Aspectos estes que, mediante um debate público, inclusivo, livre e igualitário, cumprem papel fundamental na legitimidade democrática das decisões estatais diante dos futuros afetados por seus resultados.

O princípio e o projeto democráticos da Constituição de 1988

“Governo do povo, pelo povo e para o povo” é a fórmula fundamental de Lincoln para qualquer conceito democrático a partir da modernidade. Segundo Norberto Bobbio, em seu significado descritivo, o termo “democracia” foi sempre empregado para designar a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo, por todos, por muitos ou pelo maior número, em oposição – numa classificação tripartida das formas de governo – à monarquia e à aristocracia, em que o poder é exercido por um ou por poucos, respectivamente (Bobbio, 2007, 137-49)¹.

Por outro lado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho divide a democracia em três modelos históricos básicos: (i) a democracia “dos antigos”, grega ateniense, na qual todos os cidadãos participavam diretamente da Assembleia soberana para decidir sobre todas as questões políticas, como declarar paz ou guerra, aprovar tratados, estabelecer leis gerais; (ii) a democracia “dos modernos”, exercida por representantes escolhidos pelo povo, fundada sobre os ideais

1. A este sistema de conceitos, Bobbio (2007, 137) ainda acrescenta o uso prescritivo axiológico do termo democracia (“a tipologia das formas de governo em seu uso prescritivo comporta não apenas um juízo absoluto sobre a bondade ou não desta ou daquela forma, mas também um juízo relativo sobre a maior ou menor bondade de uma forma com respeito às outras. Nesta perspectiva, a disputa em torno da democracia não se refere apenas ao problema de saber se a democracia é ou não uma forma boa ou má, mas estende-se ao problema de saber se ela é melhor ou pior do que as outras, ou seja, qual é a sua colocação num ordenamento axiológico das constituições”) e seu uso histórico, no qual a tipologia das formas de governo serve para “traçar as linhas de desenvolvimento do curso histórico da humanidade entendido como um suceder-se de uma determinada constituição a outra segundo um certo ritmo. Trata-se de ver que posto a democracia ocupou em alguns dos grandes sistemas” (Ibidem, 146).

liberais do *Contrato social*, de Rousseau (2002)², e do princípio da separação dos poderes em *O espírito das leis*, de Montesquieu (1748); por fim, (iii) a democracia “contemporânea”, na qual a representação não será eliminada, mas aprimorada por mecanismos participativos e fundada sempre sobre Constituição dirigida a ordenar o exercício do poder político (Ferreira Filho, 2001, 3-34).

Foi Rousseau, em *Contrato social* (2002), quem lançou as linhas mestras da democracia dos modernos e da democracia como a compreendemos hoje. Para ele, todos os homens nascem livres e iguais, e para que continuem nessa qualidade, para que um indivíduo não se sobreponha a outro, é preciso buscar uma “forma de associação que defenda e proteja toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente” (Rousseau, 2002, 24). Em outras palavras, eles se unem mediante o *pacto social*, no qual “cada um de nós põe em comum sua pessoa e a toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo” (Ibidem, 25-6). O particular somente estaria subordinado ao povo, à sua vontade impessoal, da qual ele faz parte e participa de sua formação em suas deliberações.

O modelo democrático rousseauiano, no entanto, era à época e sempre o foi impraticável. Em suas próprias palavras, “rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá”, especialmente nos grandes Estados modernos, já que é impossível um povo incessantemente reunido para deliberar e cuidar dos negócios públicos, de maneira constante e na forma da lei (Rousseau, 2002, 94). Em resumo, Rousseau (Ibidem, 131) não considerava democrático o governo por meio de representantes³: “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo”.

2. Antes de Rousseau, também tiveram papel fundamental na teorização do contrato social e dos direitos naturais Thomas Hobbes, em *Leviatã* (1675), e John Locke no ataque ao patriarcalismo em *Dois tratados sobre o governo* (1689).

3. Um melhor desdobramento desse tema será realizado no tópico seguinte.

Não foi essa concepção que prevaleceu nas democracias modernas. A partir dos séculos XVIII e XIX, principalmente após a Revolução Francesa e a Revolução Americana, os novos modelos democráticos declinaram para a forma representativa e, conseqüentemente, “a luta pela democracia tenderá a se concentrar sobre o tema da titularidade e do exercício do voto”. A abertura do processo revolucionário – entre a Declaração dos Direitos de 1789 e a Constituição de 1791 – traz em si a convicção da importância da participação política dos cidadãos, mas não a participação direta rousseaniana, e sim “nas bordas do mecanismo representativo”, no qual “a assembleia constituinte age em representação da nação francesa e a participação política traduz-se primariamente na titularidade e no exercício do direito de voto” (Costa, 2010, 216-9). Enfim, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa Ocidental, a democracia por meio do *sufrágio universal* e da atribuição de direitos políticos se afirma como a forma dominante de governo.

Bernard Manin aponta que as democracias representativas modernas, além de se implementarem sobre a evolução gradual de um direito de sufrágio a um sufrágio universal, desde o início sempre trouxeram em si quatro princípios basilares, nunca questionados desde sua origem. Nelas, (i) os governantes são eleitos pelos governados em intervalos regulares, para mandatos com tempo certo; (ii) os governantes conservam, em suas iniciativas, uma margem de independência diante da vontade dos governados; (iii) uma opinião pública sobre os temas políticos pode expressar-se fora do controle dos governantes, o que requer necessariamente publicidade dos atos governamentais e garantia à liberdade de expressão e opinião; e (iv) a decisão coletiva é tomada sempre ao término de uma discussão, do debate livre entre iguais no Parlamento (Manin, 1995).

Enquanto a democracia moderna foi acompanhada desse intenso processo de ampliação do direito ao sufrágio e do domínio do modelo representativo, os esquemas democráticos contemporâneos evoluíram em outras direções, principalmente para a “integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização a corpos diferentes daqueles propriamente políticos”, mas pertencentes à esfera social, “da escola à fábrica”, como aponta

Bobbio (2007, 155-7)⁴. E, principalmente, a linguagem política atual enxerga a democracia não somente como procedimento ou como conjunto de instituições burocráticas de participação política e cidadã, mas também como “regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais determinado grupo político tende e opera” (Ibidem, 157-8) fins e valores alicerçados sobre um princípio base, a igualdade, não jurídica, mas sim social e econômica. Assim, a teoria política contemporânea passou a distinguir a *democracia formal*, que diz respeito precisamente à forma de governo, e a *democracia substancial*, que diz respeito ao conteúdo desta forma (Ibidem, 157-8).

A expressão “democracia” não perde seu significado clássico. Não deixa de designar um sistema político assentado nos princípios da liberdade e da igualdade de todos os homens e volvido a assegurar que o governo da sociedade seja fruto de deliberações tomadas, direta e indiretamente, pelo conjunto de seus membros, titulares últimos da soberania. A democracia substancial não dispensa, mas vai além das instituições que garantam aqueles resultados, ao reconhecer que os cidadãos não devem ter apenas a consciência do título jurídico-político da soberania, mas que possuam as condições materiais indispensáveis para exercê-lo: (a) a “de desfrutar de um padrão econômico-social acima da mera subsistência (sem o que seria vã qualquer expectativa de que suas preocupações transcendam as da mera rotina)”; (b) de ter garantidas educação e cultura, a fim de que possam desenvolver um nível de discernimento político “traduzido em consciência real de cidadania”; e (c) de ter acesso à informação mediante o pluralismo de fontes, impedindo que sejam manipuláveis pelos detentores dos meios de comunicação de massa (Bandeira de Mello, 1996, 44-6).

4. Consequentemente, Bobbio (2007, 156) destaca que não se pode mais afirmar os modelos democráticos atuais como novas formas de democracia, eles devem ser entendidos como “a ocupação, por parte de formas até tradicionais de democracia, de novos espaços, isto é, de espaços até então dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático”. E conclui (Ibidem, 157): “Hoje, quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. Em outros termos, quem deseja dar um juízo sobre o desenvolvimento da democracia num dado país deve pôr-se não mais a pergunta ‘Quem vota?’, mas ‘Onde se vota?’”.

Essa releitura do paradigma democrático é essencialmente ligada à derrocada do modelo liberal de Estado, que prezava por uma administração gerencial e burocrática, separada da sociedade. Para Paulo Bonavides, o Estado social, invenção do século XX e principalmente do pós-guerra, surge a partir do momento em que, da pressão das massas, o Estado passa a conferir aos cidadãos os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia, no salário, controla o câmbio, regula preços, combate o desemprego, protege os enfermos, garante ao trabalhador moradia e salário-mínimo, concede crédito, controla profissões, provê necessidades básicas, enfrenta crises econômicas, “coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social”, enfim, estende sua influência a quase todos os domínios que antes pertenciam exclusivamente à iniciativa privada (Bonavides, 2009, 186). Irmã gêmea desse Estado social é a democracia, que, elevada à categoria de direito de quarta geração, se apresenta como “direito do povo de reger-se sob sua própria vontade; e, mais do que forma de governo, se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder” (Bonavides, 2009, 16)⁵.

Assim, nesse Estado social não é mais suficiente a atribuição de direitos políticos (muito menos do mero direito ao sufrágio) para se falar em triunfo da democracia, mas o nexos democracia-igualdade também deve se traduzir na atribuição de direitos “sociais” e, como titular desses direitos sociais, “o indivíduo enquanto cidadão poderá legitimamente pretender que o Estado intervenha no sustento das suas necessidades vitais” (Costa, 2010, 218). Liberdades fundamentais e direitos políticos não bastam, a democracia social (cujo primeiro exemplo é aquele traduzido na Constituição de Weimar de 1919) deve “lhes garantir alguma participação na fruição da riqueza coletiva”, e com base nos vínculos de solidariedade entre aqueles sujeitos, deva sustentar os mais vulneráveis na satisfação

5. Para o autor (2009, 17), “com efeito, o Estado social contemporâneo compreende direitos da primeira, da segunda, da terceira e da quarta geração numa linha ascendente de desdobramento conjugado e contínuo, que principia com os direitos individuais, chega aos direitos sociais, prossegue com os direitos da fraternidade e alcança, finalmente, o último direito da condição política do homem: o direito à democracia”.

de suas necessidades primárias (Ibidem, 219). É justamente essa configuração substancial da democracia que se observa no esquema democrático de 1988.

Antes, vale o alerta feito por Néviton Guedes: vivemos uma *democracia constitucional*, como tal o significado jurídico de democracia deve se revelar constitucionalmente adequado. De fato, a experiência democrática acabará sempre por exprimir-se em um modelo condicionado por fatores reais (políticos, históricos, econômicos, antropológicos etc.) da sociedade, do ambiente no qual o sistema do Direito se reconhece e reproduz, mas, ainda assim, juridicamente, a resposta hermenêutica da *solução democrática* brasileira deve ser fixada “tendo como ponto de partida e de chegada o que expressamente restou estabelecido no texto constitucional” (Guedes, 2013, 658). Disso decorre que a democracia⁶ e os direitos fundamentais fixados constitucionalmente mantêm entre si uma relação paradoxal de *implicação*, na medida em que não se pode pensar em democracia em uma sociedade livre sem garantia e proteção efetiva aos direitos fundamentais, e *tensão*, tendo em vista que a garantia de direitos fundamentais implica naturalmente uma restrição à vontade e à margem de decisão tanto do legislador quanto das maiorias eleitorais (Ibidem, 657-8).

Partindo disso, tradicionalmente a doutrina costuma dizer que há uma “tensão irreconciliável” entre constitucionalismo e democracia. No âmbito da doutrina, “o constitucionalismo é essencialmente anti-democrático”, pois cumpre a função de “separar certas decisões do processo democrático, isto é, atar as mãos da comunidade” (Holmes, 1999, 217). Todavia, para Stephen Holmes, não se pode mais ver essa relação entre constitucionalismo e democracia como se fossem opostos: os princípios fundamentais, as garantias individuais (como o direito ao voto, à liberdade de expressão e de reunião, à igualdade etc.) e os objetivos fundamentais expressos na Constituição devem ser vistos como “autoatadura” obrigatória ao povo soberano para que ele continue a ter o direito de tomar livremente suas decisões, de errar, de aprender com os erros e de corrigi-los, em suma, visam rechaçar decisões e normas que tendem a “autodestruir” a própria democracia e a capacidade dos cidadãos de governarem a si mesmos

6. Pelo menos as democracias contemporâneas, pós-Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

(Holmes, 1999, 261)⁷. Cumpre, assim, buscar uma interpretação que concilie e conforme adequadamente as diferentes formas de exercício da cidadania com o núcleo essencial de princípios e garantias fundamentais previstos pelo Constituinte como necessários para a própria sobrevivência da democracia, não em oposição ou mera tensão, mas em complementação e autoimplicação.

Lançadas estas (longas, mas necessárias) premissas, é visível que o princípio democrático – formal e substancial – reverbera por todo o texto constitucional de 1988. O artigo 1º da Constituição Federal (1988) institui que:

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

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

Decreta em seu parágrafo único o princípio-chave da democracia e da soberania popular, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, e complementa no artigo 14 que essa soberania popular será “exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante [...] plebiscito, [...] referendo, [...] iniciativa popular”.

7. Segundo o autor (1999, 261), “nos encontramos aquí ante otra norma fundamental del constitucionalismo: no se puede acceder voluntariamente a ceder voluntariamente el derecho de acceder. Aquí tal vez se encuentre una ‘solución’ a la paradoja de la democracia constitucional. Para conservar la voluntariedad, se debe restringir la propia voluntariedad. La prohibición de venderse a sí mismo como esclavo implica lógicamente la aceptación de un compromiso previo: la apertura en un aspecto presupone la clausura en otro. El compromiso previo es moralmente permisible, siempre que refuerce la prohibición de la autoesclavización. Entre sus otras funciones, la obligación constitucional es un intento de impedir la posibilidad de que la nación (o cualquier generación) se venda a sí misma (o a su posteridad) como esclava”.

Pela dicção do artigo 1º, vê-se que o Constituinte instaurou um “Estado Democrático de Direito”⁸, com ênfase no “democrático”, isto é, que já exclui o Poder pela ditadura e um Direito sem legitimidade democrática, puramente formalista, que não traga em si um conteúdo ético, político e social de concretização da dignidade humana e de redução das injustiças e privilégios (Dallari, 2001, 197)⁹. Ainda, um Estado Republicano, apoiado pela sociedade civil ou pela nação para que a coisa pública seja utilizada para a concretização de fins públicos compatíveis com o interesse de todos, com mecanismos e instituições que o caracterizem como suficientemente “forte ou capaz” de se defender dos indivíduos ou grupos econômicos, políticos ou sociais que procurem capturá-lo ou privatizá-lo. Será ele mais forte e capaz quanto mais *legitimidade* tiver suas leis, e

quanto mais o aparelho do Estado for *efetivo* em executar as leis e políticas públicas, for *sadio* do ponto de vista fiscal, e for *eficiente* em realizar diretamente ou através de “organizações sociais” os serviços sociais e científicos que a sociedade democrática decide deverem ser por eles fornecidos. (Bresser-Pereira, 2012, 21-4)

Para tanto, a Carta consagra princípios basilares a esse Estado Democrático Republicano, como a separação harmônica dos poderes em seu artigo 2º. Ainda, imprime a responsabilidade política e jurídica dos agentes públicos no exercício de suas funções e fora dela (arts. 73, §6º, 52, 55, 85 e 86, 102, I, *b e c*, 103-B, §6º, III, 105, I, *a* e 130-A, §2º, III), os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração da coisa pública (art. 37), a liberdade e a igualdade entre todos os cidadãos e partícipes do jogo político (art. 5º e 14, supracitados).

Além disso, os mecanismos e a preocupação com o projeto democrático “contaminam” a Constituição em inúmeros de seus dispositivos, quando o Constituinte: estabelece como “crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (art. 5º, XLIV);

8. Ao inverso do estado de direito democrático como faz a Constituição portuguesa em seu artigo 2º.

9. Complementa Dallari que “o Estado não se legitima pelo Direito”, mas por seu caráter democrático.

garante como “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa” (art. 17); postula como “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público” (art. 23, I); dispõe como hipótese de intervenção federal a proteção à “forma republicana, sistema representativo e regime democrático” (art. 34, VII, “a”); cria o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional como órgãos de consulta destinados a se pronunciarem sobre “as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas” e para a “defesa do Estado democrático”; (arts. 90, II, e 91, *caput* e §1º, IV); coloca o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127) e a Defensoria Pública como

instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Brasil, 1988, art. 134)

Além disso, determina ao Poder Público “organizar a seguridade social” garantindo “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (art. 194, parágrafo único, VII) e assegura a “gestão democrática do ensino público” (art. 206, VI) e a “democratização do acesso aos bens de cultura” (arts. 215 e 216-A).

Dentro dessa configuração, a ideia de democracia constitucionalmente adequada revela-se *formalmente* (por expressa disposição do art. 1º, parágrafo único), na recusa de qualquer “ordem de domínio” arbitrária, “que não se origine da vontade soberana do povo, ou a ela se mantenha alheia”, e *materialmente* sustenta-se sobre princípios fundamentais que são hoje pedras regulares de todo o ordenamento

constitucional, o que revela, como visto, a vontade do Constituinte por um projeto de robusta *democracia substancial*, que “não se basta com a vontade soberana do povo”, mas que essa vontade se legitime (Guedes, 2013, 658-9). Qualquer ato político decisório, seja ele tomado por intermédio dos representantes eleitos, seja respaldado pela aprovação popular do plebiscito ou referendo, deve observar os princípios fundamentais encartados no artigo 1º, respeitar integralmente os *direitos e garantias individuais e coletivos* impressos no artigo 5º (notadamente os do *caput*: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade), os *direitos fundamentais sociais* do artigo 6º, os *direitos fundamentais econômicos* do artigo 170, bem como, mesmo quando a soberania se expresse pela deliberação da maioria numérica, o adequado respeito aos espaços e formas de expressão dos *interesses das minorias* (Guedes, 2013, 659) (art. 58, §§1º e 3º). Igualmente, a soberania popular não será legitimamente exercida se direcionada a abolir ou suprimir o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito apontado no artigo 60, §4º, da Constituição: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais.

Essa democracia constitucional, além de materialmente conformada por princípios fundamentais, é *compromissória*, estabelece um *projeto democrático* calcado sobre objetivos fundamentais expressamente estabelecidos para a República Federativa do Brasil em seu artigo 3º, quais sejam:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988, art. 3º)

E, em suas relações com os Estados estrangeiros, no artigo 4º parágrafo único, “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Como bem sintetiza José Afonso da Silva, como delineada pela Constituição de 1988, a democracia que o Estado Democrático de

Direito realiza deve ser “um processo de *convivência social* numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único)”. Deve ser, ainda, *participativa*, porque precisa envolver a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; *pluralista*, porque deve respeitar a pluralidade de ideias, culturas e etnias e, assim, pressupõe o diálogo entre opiniões e pensamentos diferentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade. Por fim, ainda, a democracia deve exprimir “um processo de *liberação* da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício” (Silva, 2012, 121-2). Para Eneida Desiree Salgado (2007), a Constituição se tornou, no regime democrático pós-1988, o substrato concreto da “luta democrática e desenvolvimento social”. Resguardou uma democracia formal, por meio da “garantia das regras do jogo, alcançando inclusive o momento de formação do voto, existência de espaços de participação e possibilidade de criação de experiências democráticas” e uma democracia substancial, “com o respeito aos direitos fundamentais e às minorias” e com tarefas impostas e de obrigatório cumprimento pelo Estado e por quem lhe faça as vezes (Salgado, 2007, 246-59).

No mesmo sentido decreta Clèmerson Merlin Clève (2012, 39-40): “a democracia proposta pela Constituição de 1988 não aquela formal, mas antes a real, efetiva, material”. Em seus princípios fundamentais estruturantes, dentre eles o democrático, não exprime um conteúdo neutro, traz em si um compromisso emancipatório entre as classes e frações de classes sociais que participaram do processo de sua elaboração. É democrática não somente porque seu processo de elaboração foi democrático, mas porque condensa propósitos democráticos. A Constituição é também dirigente, porque estabelece fins, tarefas e objetivos para o Estado e a sociedade brasileira. A atuação governamental, em todos os seus Poderes, deve “realizar esses objetivos, que densificam uma vontade constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Clève, 2012, 39-40). Em resumo, “é preciso ter claro que a Constituição brasileira sustenta uma *resposta para*

o passado e uma proposta para o futuro” (Ibidem, 41, grifo no original). Dá uma resposta ao passado ao exigir transparência e moralidade na Administração Pública, função social na propriedade, ao prever inúmeros direitos sociais, mas, principalmente, confere uma proposta para o futuro ao apresentar uma direção vinculante para a sociedade e o Estado: a República brasileira possui objetivos a ser perseguidos, aqueles plasmados expressamente no texto constitucional. Assim, a busca efetiva desses comandos deve ser compromisso do constitucionalismo democrático e de uma emancipatória dogmática constitucional. Se a Constituição condensa normativamente valores de inclusão, nada mais importante do que a busca política e também jurídica, por meio dessa dogmática emancipatória, de sua “afirmação, realização e aplicação” (Clève, 2012, 41).

Portanto, a partir do quadro traçado pela Constituição de 1988, temos uma democracia que se manifesta sob dois aspectos. O primeiro *formal*, quando garante a participação ampla e inclusiva de todos no jogo democrático, assegura que nenhuma decisão estatal se legitimará sem o respaldo da soberania popular. Isto é, quando prevê a elegibilidade para os cargos políticos, assegura o voto livre, direto e secreto, estabelece a separação harmônica dos poderes, confere máxima eficácia e âmbito de proteção a garantias essenciais ao exercício da cidadania plena, como a liberdade (de expressão, de informação, de reunião, de associação etc.) e a igualdade, protege as minorias, promove a abertura do sistema à participação direta e à gestão democrática em diversos âmbitos da administração pública e da atividade legiferante e coloca o regime democrático como fundamento de legitimação do Estado e como valor essencial a ser resguardado pelo poder de reforma constitucional (art. 60, §4º). Além disso, no segundo aspecto o *substancial*, o princípio democrático se apresenta como compromisso com as gerações futuras. Em seu conteúdo material, não existe legítimo exercício da cidadania democrática, direta ou mediante representantes eleitos, que não esteja comprometida com os direitos fundamentais e o projeto de emancipação social do artigo 3º da Carta, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com o desenvolvimento nacional, com a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem de todos, com a superação da

discriminação e dos preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e com a integração dos povos latino-americanos.

Democracia e representação na Constituição de 1988

Sedimentado o arranjo constitucional do regime democrático brasileiro, a Constituição de 1988, muito embora não exclua outras formas de exercício do poder político, como se verá adiante, ainda traz em si um componente eminentemente representativo, dispondo que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único). Esse componente representativo estabelece, resumidamente, que “o povo” exercerá seu poder somente de forma mediata, por meio de representantes escolhidos em um processo eleitoral livre e em igualdade de oportunidades¹⁰.

Democracia e representação não são sinônimos e nem mesmo surgiram simultaneamente. O conceito de representação era desconhecido na democracia ateniense, na qual o povo se fazia *presente* no momento de deliberação política. Muito embora desde a Idade Média já se empregasse um sentido espiritual à palavra “representação”, quando costumava se retratar o Papa como “representante” de Deus na Terra (Pitkin, 2006, 16-8), foi somente entre os séculos XIV e XVII, no progresso dos parlamentos ingleses com o Rei, que se pode dar um sentido político à palavra. Nesse período, a ação unificada de burgueses e cavaleiros nos parlamentos com o Rei, com queixas e petições comuns de suas comunidades, avançou para uma

10. Em seu capítulo IV, que trata dos direitos políticos, o artigo 14 da Constituição dispõe que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. Bem ainda, em seus parágrafos 9º e 10, instaura um âmbito de proteção à igualdade de oportunidades na disputa eleitoral ao estabelecer, respectivamente, que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” e que “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de *abuso do poder econômico, corrupção ou fraude*”.

consciência de si mesmos como um corpo único. Os parlamentos antes provisórios e temporários duravam mais, e os membros eram reeleitos, o que levou conseqüentemente a um colegiado perene e capaz de fazer frente ao próprio Rei. Essa evolução do Parlamento levou ao período de Guerra Civil, e após a Revolução Gloriosa de 1689 não havia mais Rei contra ao qual se opor, o Parlamento agora governava a nação sobre duas concepções principais: de que todos os homens estão presentes no Parlamento e de que o governante simboliza o país como um todo (Pitkin, 2006, 22-4).

Todavia, foi já em 1651 que Thomas Hobbes, em *Leviatã*, realizou o primeiro exame do instituto da representação na teoria política. Para Hobbes (1951, 61, grifos nossos), o Estado nada mais era do que o pacto pelo qual “uma *multidão* de homens concordam e *pactuam*, cada um com cada um dos outros, que a qualquer *homem* ou *assembleia de homens* a quem seja atribuído pela maioria o *direito de representar* a pessoa de todos eles”, de ser seu *representante*, autorizando todos os seus atos e decisões como se fossem suas próprias, a fim de viver em paz e ser protegido dos demais homens. Essa representação soberana (ilimitada) por um homem, “ou por uma assembleia de homens”, não gera direitos aos súditos, mas apenas obrigações de sujeição e concordância com todos os seus atos como se fossem seus próprios, tendo nele votado ou não: “são obrigados, cada homem perante cada homem, a reconhecer e a ser considerados autores de tudo o quanto aquele que já é seu soberano fizer e considerar bom fazer” (Hobbes, 1983, 111). Não há direito de insurgência pois não há um modo de agir pelo soberano, não há imposição de “como se representar”, apenas sujeição ao soberano, não importa a forma (monarquia ou democracia).

Com a proeminência do Parlamento após a Revolução Gloriosa, a representação, aplicada agora a um novo contexto político-institucional, cultural e de dinamismo econômico, coloca-se, ao mesmo tempo, como instrumento capaz de explicar e legitimar a relação entre a sociedade e o governo e, por outro lado, como consequência à crescente valorização do voto (culminando com a conquista do sufrágio universal) e da declaração de vontade do cidadão. Propriedade-liberdade como direito fundamental e eixo da ordem político-social; o “consenso como fundamento da legitimidade do governo; o voto como instrumento de verificação e de expressão do próprio consenso; a representação como ponte entre a sociedade

e o governo” são os temas mais valorizados pela nascente opinião pública e que pautaram o debate em torno do novo papel do governo representativo pelo Parlamento (Costa, 2012, 85-6).

A partir desse pano de fundo revolucionário, tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, o debate travado acerca do conteúdo e dos limites da representação tomou o centro das discussões públicas da época.

De um lado, Thomas Paine, defensor da Revolução Francesa, coloca a representação como um esquema que conecta os cidadãos no conjunto de suas faculdades e poderes, organizando o poder. O pressuposto de tal esquema é dúplice: a expectativa de que os representantes compartilhem com os representados preocupações e expectativas e, sob outra perspectiva, a convicção de que os representantes atuarão da mesma maneira que atuaria todo o corpo se estivesse presente (Paine, 1989, 4-5). A representação demandaria a contínua interação entre sociedade e seus representantes, a fim de que estes acolhessem e confederassem os interesses múltiplos e complexos do povo e, enfim, melhor governassem o corpo político de acordo com eles (Ibidem, 180). De outro lado, temos Edmund Burke, para o qual Governo e Legislação não é questão de inclinação, mas sim de razão e julgamento. Para ele, a representação é incompatível com uma concepção de mandato imperativo que vincule obrigatoriamente os representantes à vontade dos sujeitos constituintes; as opiniões merecem ser ouvidas, mas o mandatário é livre, e o Parlamento é a Assembleia deliberativa de *uma* Nação, *um* interesse, que não deve ser guiado por propósitos e interesses locais, mas pelo bem comum (Burke, 1999, 13). Portanto, o representante não está ligado ao interesse do lugar no qual está fundamentado, mas no interesse de toda a comunidade, o Parlamento não é o fórum de composição de interesses locais, e os constituídos não são os advogados ou embaixadores dos constituintes. A representação para Burke, enfim, funda-se sobre a ruptura da relação entre eleitores e eleitos, mais do que na continuidade desta (Costa, 2012, 88-9).

Dentro do contexto revolucionário estadunidense, ao fim do século XVIII (Costa, 2012, 97), foi Madison, no “Ensaio n.º 10” dos cadernos de propaganda de *Federalist Papers*, que colocou a representação como mecanismo de conciliação da República (antiga, pura e anterior à representação) com Estado agora de

grandes dimensões, unido pela então recém-aprovada Constituição Federal de 1787. Para Madison (1788), a representação era o meio por meio do qual a periculosidade das “facções”¹¹ para a unidade e a duração da República seria neutralizada. Claramente alinhado à ideia de representação de Burke, a representação, além de um Estado de grandes proporções, seria esquema para aumentar a distância entre eleitores e eleitos e para confiar o governo a poucos representantes, independentes dos interesses locais e setorializados das “facções”. A delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos (os “melhores”) pelos demais refinaria e ampliaria os pontos de vista do público ao passá-los para uma assembleia de cidadãos, cuja sabedoria poderia distinguir melhor o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e *love of justice* os faria sacrificar suas considerações parciais: nesse quadro seria mais provável que a opinião pública dos representantes do povo seja mais consonante com o bem público do que se fosse expressa pelo próprio povo (Madison, 1788)¹².

Enfim, fica claro que entre todos esses teóricos a representação era vista como a grande invenção da modernidade, como uma solução para as novas repúblicas democráticas surgidas de cada processo revolucionário, calcadas sobre os valores liberais da liberdade e da igualdade (ao menos política, advinda do sufrágio universal). Como organização e exercício do poder político, a separação entre eleitos e eleitores para o bem comum da sociedade era o esquema coincidente entre eles, muito embora a franca oposição entre Burke e Paine acerca do conteúdo da representação, se livres ou vinculados

11. Em suas palavras: “By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community”.

12. Segundo Madison: “The effect of the first difference is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under such a regulation, it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose”.

aos interesses expressos dos constituintes, prevalecendo a primeira nas democracias contemporâneas.

Fundamentalmente, conclui Oscar Godoy Arcaya que a representação surge como resposta à ambição de se criar um regime político que compatibilizará o governo das sociedades modernas com os ideais subjacentes à democracia clássica, ateniense, constando a inviabilidade desta última. Na democracia representativa, a participação cidadã está limitada, em primeiro lugar, à atribuição do poder político a seus representantes, por meio de procedimentos eleitorais, e, em segundo lugar, ao controle final da gestão sobre estes. Com efeito, por meio das eleições, os cidadãos habilitam seus representantes, uma “minoría governante”, para governar por um tempo pré-fixado, conferindo-lhes um mandato livre, julgando seu desempenho a seu final (Arcaya, 1998, 45-6).

Sedimentadas essas bases teóricas, como se configura o princípio representativo na democracia constitucional de 1988?

Segundo a Carta, são eleitos diretamente pelo voto popular, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, os respectivos chefes do Poder Executivo, presidente e vice-presidente da República (art. 77), governadores e vice-governadores dos estados (art. 28) ou territórios e do Distrito Federal (art. 32) e prefeitos e vice-prefeitos dos municípios (art. 29), e os membros do Poder Legislativo, deputados federais (art. 45), estaduais (art. 27), distritais, vereadores e senadores da República, com seus respectivos suplentes (art. 46). Não há previsão de elegibilidade de membros do Poder Judiciário (art. 93, I) ou do Ministério Público (art. 129, §3º) no regime democrático brasileiro, cujo ingresso na carreira se dá mediante concurso de provas e títulos, com exceção das justiças de paz (art. 98, II).

Decorrente do elemento representativo da democracia, a Constituição coloca como faceta central – mas não exclusiva – da cidadania o direito à *elegibilidade*, a garantia fundamental de todo e qualquer cidadão de disputar o pleito, ser votado e de ocupar um cargo eletivo, desde que cumpra determinados requisitos estabelecidos na própria Carta ou na lei, se assim por ela for autorizado. A elegibilidade nada mais é que a “aptidão plena decorrente do preenchimento das condições impostas pela Constituição Federal para receber votos [de] participar de um certame eleitoral e de ser escolhido” (Kim, 2012, 98), condições estas sintetizadas pelo cumprimento de todas as condições de elegibilidade (requisitos positivos) e

a não incidência em alguma das hipóteses de inelegibilidade (requisitos negativos). As condições de elegibilidade estão previstas no artigo 14, §3º, da Constituição: “a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária” e a idade mínima para cada cargo. O §8º ainda prevê outras condições de elegibilidade especiais aos militares.

Por sua vez, estabelece o §4º que são inelegíveis os “inalistáveis e os analfabetos”, e o §7º (Brasil, 1988) que são também inelegíveis,

no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição [que bem como aqueles que incidam].

Do mesmo modo, o §9º do mesmo artigo 14 determina que lei complementar deve estabelecer “outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação”, de modo a “proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato”, além da “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”, comando este concretizado por meio da Lei Complementar n.º 64/1990, a Lei de Inelegibilidades.

Como se vê, a Constituição de 1988 guarda o desempenho das funções *eminente* políticas do Estado, de legislar e de administrar, a cargos eletivos representativos, mediados, ainda, pela filiação partidária obrigatória. A tomada de decisões políticas fundamentais, a concretização do conteúdo essencial da Constituição, de seus fundamentos e objetivos, enfim, a formulação de políticas públicas passa necessariamente pelo arranjo representativo dos membros do Poder Legislativo e dos Chefes do Poder Executivo em cada esfera federativa, razão pela qual é essencial a retomada do debate entre Burke e Paine.

E, neste quadro, deve-se concluir que o desenho constitucional democrático não instituiu um mandato imperativo para aqueles representantes. Para Salgado, o povo da soberania “popular”

encartada no parágrafo único do artigo 1º é considerado uma unidade, não uma soma de indivíduos. Assim, a representação “representa”, jurídica e constitucionalmente, o povo e, na linha da teorização de Burke, não há nem mesmo como se nomear o representante como investido em um “mandato” propriamente dito, nem mesmo “representação”, já que não há vontade pré-formada: sua função deve se dar unicamente nos limites constitucionais e não mediante instruções ou cláusulas estabelecidas entre ele (ou o conjunto de representantes) e o eleitorado. Em suma, “as condições para o exercício do mandato, e, no limite, seu conteúdo, estão pré-determinadas na Constituição e apenas nela” (Salgado, 2014, 1093). Vale destacar, ainda, mesma dicção no artigo 45, que estabelece que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes *do povo*, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (Brasil, 1988, art. 45).

Em outras palavras, o compromisso dos representantes eleitos deve ser, unicamente, com a concretização e ampliação dos direitos e garantias fundamentais do artigo 5º com o projeto democrático insculpido nos artigos 1º e 3º da Constituição, com os fundamentos da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e do pluralismo político e com os objetivos de: (i) “construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional”; (iii) “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e (iv) “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Ainda em tempo: muito embora os membros do Judiciário não possuam legitimidade democrática *direta*, decorrente do sufrágio universal, ainda assim “o juiz é um agente político do Estado e do Poder [,] investido nessa função por critérios estabelecidos na Constituição e mediante forma legal” (Portanova, 2003, 122-3) (ou seja, possui legitimidade democrática *indireta*) e, portanto, “o juiz deve ser a expressão da democracia” (Ibidem, 123) e de seus compromissos.

Ferreira Filho (2001) chega a atestar que *o povo não se governa*. Isso somente seria uma inverdade se o representante fosse um porta-voz, um comissário do povo ou de seus eleitores, mas os princípios que regem o mandato representativo excluem cabalmente a vinculação do representante a instruções ou mesmo a diretrizes

fixadas pelo eleitorado ou até por seu programa partidário. Por outro lado, reconhecendo que somente se poderá falar em democracia quando a “minoría governante” for capaz de levar em conta, se não pôr à frente de seus interesses privados, o interesse geral, ele coloca como garantia a evitar essa degeneração uma *Constituição rígida*, com o devido *controle de constitucionalidade*, a *divisão do Poder* e a *proteção aos direitos fundamentais* (Ibidem, 25-33).

Portanto, a democracia brasileira, republicana, deliberativa e fortemente representativa, conforme delimitada pelo constituinte, estabeleceu uma relação de representação entre sujeitos coletivos, e não entre indivíduos, razão pela qual não há um conjunto determinado de eleitores que possa se afirmar representado de modo corporativista por um congressista ou um grupo parlamentar. Assim não fosse, ou seja, mesmo que fosse o representante vinculado a uma vontade anterior, não faria sentido discutir, debater e ouvir opiniões divergentes (Salgado, 2014, 1101).

Cristina Buarque de Hollanda evidencia essa deturpação na atuação representativa dos partidos políticos, obrigatórios a qualquer um que pretenda exercer um mandato eletivo dentro do esquema representativo. Para ela, os partidos (e os representantes) devem buscar o bem comum e vocalizar fins que excedem o benefício de seus quadros: não se trata, assim, “de povoar a cena política com grupos que enunciam interesses particulares, mas com personagens que pronunciam leituras distintas acerca do interesse coletivo” (Hollanda, 2009, 70-1); é desse conflito regulado “entre concepções diversas acerca do bem comum que deverá resultar os parâmetros de organização da vida pública” (Ibidem, 70-1). Nesse ambiente de disputa regulada entre partes, o que ela chama de “fantasma da degeneração social” reside justamente nos grupos que veem no espaço público somente a possibilidade de realização de interesses particulares, seja quando partidos e mandatários colocam o interesse de parte dos cidadãos como interesse do povo, seja quando, no limite, reconfiguram o próprio modelo em um padrão medieval de representação de ordens e classes, em detrimento da concepção moderna de “soberania de todo o povo” (Ibidem, 70-1).

Reconhecido que a representação é incontornável para qualquer construção democrática contemporânea, Luis Felipe Miguel (2014) acrescenta que a democracia representativa traz em si quatro problemas fundamentais:

(i) a *separação entre governantes e governados*, ou o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa a que estão em tese submetidos;

(ii) a *formação de uma elite distanciada* da massa da população, como consequência da especialização funcional e da manutenção do grupo governante no poder; [...]

(iii) a *ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes*, tanto devido aos governantes usualmente terem características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social;

(iv) [decorrente da representação eleitoral] a *distância entre o momento em que se firmam os compromissos com os constituintes (campanha eleitoral) e o momento do exercício do poder (mandato)*, não apenas um problema de “memória do eleitorado”, mas também decorrente da constante alteração da conjuntura política, o que torna até mesmo inválidos os compromissos iniciais. (Miguel, 2014, 12-7, grifos nossos)

Como resposta a tais problemas, Miguel (2014, 172) apresenta apenas uma: *accountability*, ou seja, “a capacidade que os constituintes [o povo] têm de impor sanções aos governantes, principalmente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”.

Falar de *accountability*, para Antonio Garrido (2011), é falar do conjunto de procedimentos e condições pelas quais os representados tornam efetivo o princípio de prestação de contas e premiam ou castigam os representantes, sendo que o principal procedimento para tanto ainda é a realização de eleições periódicas, razão pela qual se coloca o autor como defensor da reeleição para o Legislativo no sistema mexicano. Segundo o autor, é no momento das eleições que os eleitores podem realizar um voto de caráter prospectivo (para o futuro), mas também retrospectivo, avaliando a ação de seus representantes durante o período imediatamente anterior (Ibidem, 141-2). A ideia de rendição e prestação de contas dos constituídos a

seus constituintes vai ao encontro do que Robert Dahl coloca como característica-chave da democracia, a *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Igualmente, para um governo ser e continuar responsivo, os cidadãos devem ter a oportunidade de: “(i) formular suas preferências; (ii) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo individual e coletivamente e (iii) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo” (Dahl, 2005, 25-6). São pressupostos que ele coloca como “necessários, mas não suficientes” para qualquer regime democrático.

Em resumo, se o poder emana do povo, se este tem o poder de conferir o mandato legítimo ao representante, delegando a ele verdadeiro poder de agir em seu nome, deve o mesmo povo ter acesso a instrumentos para influenciar o constituído a cumprir um dever de atuação minimamente conforme suas expectativas legítimas, dentro, claro, da moldura estabelecida constitucionalmente para o papel representativo. Esse dever (ao menos moral) de bem cumprir as expectativas dos constituintes apresenta-se como solução parcial das deficiências inerentes à representação, à separação entre eleitor e eleito.

Mesmo que se estabeleçam mecanismos capazes de garantir efetividade do princípio da *accountability*¹³, seus ganhos (evidentes) também podem trazer perdas a outros aspectos da representação e da democracia, *ex vi*: a limitação da representação ao momento decisório, a despeito de momentos deliberativos e participativos prévios à tomada de decisão; a uma representação meramente mimetizada da vontade momentânea do corpo público ou de grupos de interesse organizados¹⁴; à sujeição das decisões fundamentais a pressões populares imediatas e manipuladas da opinião pública, principalmente quando não acompanhadas de medidas voltadas à democratização e pluralidade dos meios de comunicação; à

13. Miguel (2014, 180) conclui que o bom funcionamento da *accountability* depende, fundamentalmente, de quatro componentes: “da existência institucional de sanções efetivas sobre os representantes, da provisão de informação adequada e plural à coletividade (tanto geral quanto sobre a atuação dos governantes), do interesse pela política disseminado nos diferentes grupos da população e, por fim, do efetivo poder de os governantes implementarem as políticas preferidas”.

14. Subvertendo a própria noção de representação não imperativa aqui defendida e delimitada constitucionalmente.

desconsideração de medidas que busquem representantes verdadeiramente pertencentes ao corpo social representado (como cotas representativas de minorias), em vez de meros reprodutores de seus interesses sensíveis; à confiança unívoca da representação e ao desprezo por outros componentes democráticos, como a participação direta, que será tratada a seguir.

Mesmo Robert Dahl acrescenta que, para que aquelas três condições fundamentais da democracia existam (e os governos sejam realmente inclusivos), suas instituições devem fornecer pelo menos oito garantias aos cidadãos:

(1) liberdade de formar e aderir a organizações; (2) liberdade de expressão; (3) direito de voto; (4) elegibilidade para cargos políticos; (5) direito de líderes políticos disputarem apoio; (6) fontes alternativas de informação; (7) eleições livres e idôneas; (8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. (Dahl, 2005, 27)

Essas oito garantias poderiam ser mais bem interpretadas como constituindo duas dimensões teóricas da democratização: a amplitude da *contestação pública* (oposição) e do direito de *participação* (inclusividade) (Dahl, 2005, 27-9)¹⁵.

Assim, se é certo que a representação é inevitável nas democracias contemporâneas, também é certo que não são poucos os problemas e desafios que ela impõe a qualquer arranjo democrático. Diante desses problemas, podem ser apontadas soluções internas ao próprio esquema representativo, como a implementação de mecanismos de aprimoramento da *accountability* para os mandatos eletivos, mas também devem ser buscados instrumentos de vocalização da vontade coletiva complementares e exteriores (não substitutivos, como se pode concluir) à representação, seja mediante a criação de canais de participação direta cidadão/Estado, seja por meio da valorização dos momentos deliberativos prévios à tomada de decisões públicas, todos esses dispositivos plenamente compatíveis com o desenho constitucional do regime democrático brasileiro.

15. O que amplia as formas de exercício da cidadania além da eletividade para cargos públicos.

Democracia, participação e deliberação na Constituição de 1988

Usualmente, a democracia representativa sempre foi estudada em contraponto com a chamada democracia “direta” (cujo modelo mais conhecido é o regime democrático ateniense), na qual se pres-supõe cidadãos deliberando e decidindo sem mediação alguma, nem intermediários, acerca dos assuntos fundamentais da vida política.

Modelo que encontra seu ponto de origem na Atenas do século VI a.C., a “democracia como autogoverno do povo” colocava a assembleia dos *politai* no centro da vida política, das decisões supremas. Nessa democracia, temos um regime em que o cidadão intervém diretamente no processo de decisão política, como triunfo da igualdade (*isonomia*) dos cidadãos e de sua liberdade de tomar a palavra em assembleia e agir politicamente (*isegoria*) (Costa, 2010)¹⁶.

Claramente, não será estudado (e muito menos proposto) aqui um modelo de democracia “direta” ateniense. Muito embora ainda surjam posições em contrário no cenário político e até doutrinário atual¹⁷, não é ousado partir do pressuposto de que o regime

16. Costa (2010, 212) lembra que não há como se equiparar essa liberdade e igualdade da liberdade e igualdade dos modernos: “a democracia ateniense não é separável das estruturas socioeconômicas e da visão antropológica, ética e política características do mundo antigo. A igualdade, naquele contexto, não evoca o moderno e universalístico ‘sujeito de direitos’, mas se exaure no âmbito da *polis*; não põe em questão, mas pressupõe a distinção qualitativa entre escravo e livre; encontra o seu fundamento não no indivíduo como tal, mas no povo, e no povo como parte da cidade: a democracia antiga é o governo de um povo que se afirma como entidade coletiva já existente, não redutível à mera soma dos indivíduos que a compõem”.

17. Em especial, vale citar algumas reações ao Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014, por meio do qual, segundo seu artigo 1º, a Presidência da República instituiu, no âmbito da administração pública federal, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com vistas a “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”, e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). De acordo com setores políticos da oposição, da imprensa e de juristas, a implementação dessa política de participação social por meio de decreto teria alijado o sistema representativo e o Congresso Nacional, centralizando um poder superior de interferência estatal nas mãos de movimentos sociais. Segundo editorial de *O Estado de S.Paulo* (2014), a PNPS afrontava o sistema democrático

democrático constitucional brasileiro, além do elemento representativo, comporta dentre seus aspectos fundamentais um processo de *participação e deliberação coletiva*, até mesmo como meio de “tornar transparentes as limitações com que esbarra o princípio de representatividade no sistema vigente” (Sánchez Vázquez, 2001, 88). A abertura de espaços de participação e deliberação coletivas, como se verá, longe de excluir a representação por meio de eleições livres e diretas, virá para “complementá-la ou enriquecê-la” (Ibidem, 88). Indo além, Paulo Bonavides confia à democracia deliberativa o papel de salvar o poder popular do processo de distorção e falseamento da vontade que decorre da representação. “Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou” (Bonavides, 2003, 25-6), bem como “as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas” (Ibidem, 25-6), tudo acaba por desvirtuar os fins do Estado, corromper a moral pública e deteriorar o que “se fez passar por democracia e representação”, enfim, cria-se um “simulacro de governo popular” (Ibidem, 25-6). Ele complementa que uma democracia com um baixíssimo grau de legitimidade participativa “certifica a farsa do sistema, assinalando o máximo divórcio entre o povo e as suas instituições de Governo” (Ibidem, 25-6).

Dahl (2005) analisa em *Poliarquia* o processo de *democratização* a partir da mudança da estrutura social, por meio da progressiva ampliação de espaços de *contestação e participação política* (existência de oposições). Nesse processo, regimes hegemônicos e oligárquicos se deslocam para aumentar as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração

representativo brasileiro, no qual “a participação social [...] se dá [somente] através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos”, e procura fundar uma nova fonte de poder: a “participação direta”. Dentre os juristas, Ives Gandra Martins (2014) enfaticamente defendeu que o decreto visaria alijar o Congresso Nacional, quem representaria verdadeiramente o povo, “e definir as pautas ao Executivo por meio de comissões aparelhadas”, tentando dominar a democracia.

nas decisões políticas (Ibidem, 36). Conforme já mencionado, ele parte do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é justamente a *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, e, para um governo continuar responsivo, os cidadãos devem ter oportunidade de formular, de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo de forma individual e coletiva e que sejam consideradas igualmente na conduta do governo (Dahl, 2005). É possível observar na concepção de Dahl a ideia de que a democracia não se esgota na mera representatividade, mas se complementa e aperfeiçoa com a participação direta.

Segundo Carole Pateman (1992, 60-1), a teoria da democracia participativa se constrói sobre a ideia central de que “os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”, razão pela qual “a existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia”. Na democracia participativa, Bonavides (2010, 195-296) destaca que “a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente”, de modo que o controle final do processo político é assumido por ele. A soberania continua “com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública”, cabendo a determinadas instituições garantir que o povo faça a devida intervenção e garantir-lhes um poder de decisão de última instância: “o povo não se cinge a eleger, mas também chega para estatuir” (Ibidem, 195-296). Amartya Sen (2011, 358), no mesmo sentido, compreende que “a democracia é mais bem-vista como ‘governo por meio do debate’”, na medida em que “a compreensão da democracia ampliou-se enormemente, de modo que já não seja vista apenas com relação às demandas por *exercício do voto secreto*, mas, de maneira muito mais aberta, como um constante ‘exercício da razão pública’”, dentro de um espaço de deliberação coletiva, ou seja, também evidenciando a superação da ideia de democracia como exercício meramente plebiscitário, majoritário e representativo do poder. Reconhecer e concretizar os aspectos participativos e deliberativos da democracia não representa a eliminação da democracia representativa, mas “obriga a denunciar as barreiras que encontra e lutar para superá-las” (Sánchez Vázquez, 2001, 88).

A participação, portanto, não exclui a representação, mas a complementa e aperfeiçoa. O artigo 1º da Constituição estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente, nos termos desta Constituição*”, tendo como primeiros fundamentos a “soberania”, a “cidadania” e o “pluralismo político”. Expressamente, no artigo 14 estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei”, diretamente mediante “plebiscito”, “referendo” e “iniciativa popular”. Além disso, a Carta reconhece a centralidade da participação cidadã na vida do Estado nos artigos 10, 11, 29, inciso XII, 89, inciso VII, 187, 194, parágrafo único, inciso VII, 198, inciso III, 204, inciso II, 206, inciso VI, e 216, §1º, dentre outros que sejam criados em lei.

Assim, como bem destaca Clève (2014), a Constituição de 1988 instituiu uma concepção de cidadania e democracia que vai além da simples representatividade, que avança para a criação de técnicas diretas de participação democrática do cidadão. Apesar de o controle dos cidadãos sobre o Estado ainda ser efetuado no momento do voto, a democracia constitucional brasileira abriu espaço para o “cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal” (Ibidem, 83). Essa ativa participação pode se dar por diversas formas: elegendo seus representantes por meio do sufrágio (cidadão eleitor), tornando-se ele mesmo um agente do poder (cidadão agente do poder), colaborando com os poderes públicos para a satisfação de necessidades coletivas por meio da delegação de serviços públicos a agentes privados (cidadão colaborador), sendo influenciado a exercer atividades privadas de interesse público (cidadão seduzido), provocando a atuação dos poderes públicos (cidadão censor) e, por fim, se inserindo nos planos decisórios da Administração, “seja porque foi consultado, seja porque a ele foi outorgado o poder de decisão, participando, então de modo imediato, na escolha das opções administrativas do aparato estatal” (cidadão propriamente participativo) (Clève, 2014, 84-92).

Em outras palavras, o ordenamento constitucional adota expressamente o modelo representativo de democracia, em conjunto com o modelo participativo. Quando o faz neste último caso, em primeiro lugar, cria novas possibilidades de exercício do poder político, “assegurando que os governantes eleitos pelo sistema clássico

da democracia representativa adotem ações políticas que possibilitem a participação social no exercício do poder” (Ledur, 2009, 148-9). Em segundo lugar, concretiza tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional, independentemente da vontade dos governantes, o direito de setores sociais organizados tomarem parte de “decisões políticas, de natureza governamental e administrativa, relacionadas a interesses e direito sociais” (Ibidem, 148-9). A adoção desse princípio da democracia participativa pela Constituição de 1988 e seus desdobramentos jurídico-constitucionais significa a superação da concepção até então prevalecente, segundo a qual o exercício do poder no estado de direito admite exclusivamente formas indiretas ou, no máximo, semidiretas de representação.

Dentro da administração pública¹⁸, a efetivação do direito de participação popular “desponta como instrumento capaz de conferir legitimidade às atividades do poder público” (Schier, 2002, 160), bem como o controle social, “através dos instrumentos que o concretizam, permite a democratização das decisões” (Ibidem, 16-8) e, ainda, confere responsabilidade ao cidadão que participa da vida administrativa. Assim, a participação social direta permite o “aperfeiçoamento da esfera administrativa, no sentido de sua democratização”, bem como legitimação perante o corpo social diretamente atingido e interessado pelas políticas a ser implantadas (Ibidem, 160-8). Para Ricardo Hermany, a necessária vinculação da atividade administrativa aos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, própria do Estado Social Democrático de Direito, passa a exigir essa reformulação da relação entre a administração e a coletividade, em uma relação que incentive e consolide a cidadania por meio da participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas. Com a criação de mecanismos de participação, cria-se um “efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas”, o cidadão deixa de ser mero destinatário dos atos, mas

18. Segundo a conceituação de Silva (2012, 658), “Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, matemáticos, financeiros e humanos reordenados à execução das decisões políticas”. Segundo ele, o artigo 37 da Constituição emprega a expressão em dois sentidos: como um conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública *direta e indireta* de qualquer dos poderes da União, estados, distrito federal ou municípios, e como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

passa a ser responsável e, também, “governante”. E conclui: esse aparelhamento participativo na administração “rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade” (Hermany, 2006, 1731-43).

O caráter complexo e plural na formulação e planejamento de políticas públicas passa necessariamente pela oficialização de mecanismos de participação política formais e transparentes do corpo social na administração. Adotando a *Teoria das redes*, Milena Pavan Serafim e Rafael de Brito Dias (2011, 311-2) atentam que “as políticas públicas são concebidas como o resultado de inter-relações e interdependências entre várias instituições, grupos de interesses e indivíduos que conformam uma rede de influência mútua, em que as hierarquias reais nem sempre são as que formalmente se estabelecem”. Ao criar mecanismos de participação direta da população, o Estado está, em verdade, abrindo novas arenas oficiais de atuação do cidadão na administração, a despeito daqueles agentes que já atuam no processo nos intestinos do aparato estatal, no planejamento e na execução de políticas públicas.

Mais ainda estabelecer espaços de participação popular contribui para um momento ainda anterior à própria política pública, permite que a sociedade também seja um ator político de definição da *agenda* do Estado, *agenda settler* – formador de agenda (Serafim e Dias, 2011)¹⁹. Em suma, a participação social na administração é fator determinante da qualidade da democracia; o meio pelo qual será definida a agenda, quais e como atuam os *agenda settlers* nesse processo revela verdadeiramente o “grau de democracia” de determinada sociedade. Em regimes democráticos

19. A conceituação é pertinente: “a agenda pode ser entendida como o ‘espaço problemático’ de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político” (Serafim e Dias, 2011, 314-30).

participativos “o acesso ao governo é aberto a todos os setores. Já em regimes autoritários, somente as demandas colocadas pelos grupos que de fato detêm o poder político passam a fazer parte da agenda” (Ibidem, 305-37).

Não somente nos meios institucionais, mas a democracia passa a ser um fenômeno que se realiza em diversos domínios, não circunscritos aos territórios representativos tradicionais, mas também em espaços informais, alternativos e complementares. Como bem aponta Rodolfo Viana Pereira (2008, 188-9), a *esfera pública* decisória passa a se afirmar por meio da “diversidade das arenas gestoras do poder”, englobando “fóruns estatais, não estatais, formalizados, informais, que incluem desde os modos de participação juridicamente regulados próprios dos canais institucionalizados” às “condutas regidas pelas estratégias legítimas de protesto social que carecem de forma jurídica previamente definida”. Esfera pública, representação e participação se tornam conceitos mutuamente implicados e esse “alargamento dos espaços de ação e de decisão políticas faz jus ao pluralismo ínsito às sociedades atuais que demanda acessibilidade à visibilidade pública, ao debate e à decisão” (Ibidem, 188-9). A democracia se torna mais complexa, o Estado perde o monopólio das instâncias representativas e decisórias, e os atores legitimados a participar desses fóruns se pluralizam e se diversificam. Esse mesmo aspecto qualitativo e complementar à participação pode ser atribuído à faceta deliberativa do desenho democrático.

Importante esclarecer que a democracia deliberativa não é um fato dado e normativamente acabado, a ser descrito pelo seu estudioso, mas deve ser tomada sempre como um *dever ser*, “um objetivo, uma direção, um norte a ser seguido pelas sociedades democráticas contemporâneas” (Gonçalves, 2011, 197), o que também não significa negar a existência de práticas democráticas já existentes e inspiradas no modelo deliberativo e, principalmente, constatar elementos e propor novos horizontes deliberativos para o regime democrático insculpido na Constituição de 1988. Proposta relativamente recente, a democracia deliberativa “almeja a formulação de decisões públicas mediante um debate racional entre indivíduos livres e iguais” (Ibidem, 198). Para esse modelo, o espaço público de deliberação “assegura a autonomia dos indivíduos, viabiliza soluções imparciais e as torna mais legítimas do ponto de vista

democrático”, ou seja, tem como objetivo conferir legitimidade para as decisões públicas tomadas em sociedades pluralistas por meio da inserção de todos os cidadãos no processo decisório, sempre tensionados por argumentos justificadores que possam ser compartilhados por todos.

Claudio Pereira de Souza Neto (2006, 86-9) aponta que esse componente deliberativo da democracia valoriza não somente a decisão política em si, mas, e principalmente, a reflexão coletiva, “o momento comunicativo e dialógico que se instaura quando governantes e cidadãos procuram justificar seus pontos de vista sobre questões de interesse público”, subsidiando a reflexão e a deliberação coletiva em “razões para decidir que possuem a pretensão de convencer também os adeptos de outras doutrinas”. Ele destaca dois elementos tendencialmente consensuais nas teorias da democracia deliberativa: a exigência de que a democracia abarque um momento deliberativo pré-decisório e a relação de co-originariedade entre a soberania popular e o estado de direito. Por outro lado, aponta a existência de duas propostas diferentes para esse momento deliberativo, no que se refere à possibilidade de restrições das decisões tomadas coletivamente: (a) o *modelo substantivo*, encaixado por John Rawls, em que a deliberação pública é um processo de aplicação de princípios de justiça previamente justificados, o “uso público da razão”, ainda que procedimentalmente perfeito, pode ser contestado se não alcançar o bem comum ou não concretizar os princípios plasmados no projeto social da Constituição; (b) o *modelo procedimental*, formulado principalmente por Jürgen Habermas, para o qual, no contexto de pluralismo e complexidade contemporâneos, a deliberação deve se manter aberta quanto ao conteúdo dos resultados, os únicos limites seriam as condições procedimentais que a legitimam (Souza Neto, 2010, 5-7).

Diante desses dois projetos, Souza Neto adota um terceiro, chamado por ele de *modelo cooperativo* de democracia deliberativa. Nesse modelo, busca agregar tanto os argumentos de justificação procedimentais quanto contratualistas para estabelecer que as condições para que uma deliberação concreta possa ser considerada justa não devem ser apenas procedimentais (não os descarta), como queria Habermas, mas também devem proporcionar uma “cooperação democrática” dentro de uma comunidade plural. Por outro lado, rejeita a inclusão do núcleo material da Constituição dentre

os objetivos pré-estabelecidos da deliberação, como na teoria de Rawls e da Constituição, propondo um modelo mais aberto, em que o núcleo material da Constituição somente deve estabelecer “as condições que permitem a criação de um contexto em que todos se vejam motivados a cooperar objetivando a realização do bem comum” (Souza Neto, 2010, 7-11), enfim, agindo em “neutralidade”, a Constituição deve ser capaz de conquistar a adesão de todas as doutrinas abrangentes possíveis, sem negar nenhuma delas.

Alinhado ao modelo rawlsiano, Joshua Cohen (2009, 19) conceitua que a política verdadeiramente democrática envolve um processo de deliberação pública focada no *bem comum*, requer alguma forma de igualdade manifesta entre os cidadãos e molda a identidade e os interesses dos cidadãos de maneira que contribuam com a formação de uma *concepção pública* desse bem comum. Para ele, ainda, o processo deliberativo *ideal*²⁰ deveria cumprir os seguintes princípios: (i) ser *livre* ao satisfazer duas condições: eles se consideram conectados somente pelos resultados e pré-condições de sua deliberação e aceitam que o fato de sua decisão ser atingida pela deliberação é condição suficiente para que seja cumprida; (ii) a deliberação deve ser centrada em *razões* (é *razoável*), e não na força; (iii) na deliberação ideal as partes são formalmente e substancialmente *iguais*, formalmente porque as regras da deliberação não excluem indivíduos do debate e substancialmente porque a distribuição de poder ou de recursos não pode definir suas chances de contribuir com a deliberação; (iv) finalmente, a deliberação ideal visa chegar a um *consenso* racionalmente motivado – encontrar razões que são persuasivas a todos que ajam compromissados a um resultado, fruto de uma avaliação livre e racional de alternativas entre iguais. Todavia se, mesmo em um ambiente ideal, não for possível tal consenso, a decisão deve ser tomada por uma votação majoritária, a qual não subverteria o processo deliberativo diante do compromisso racional ideal existente entre as partes (Cohen, 2009, 23-5).

Justamente no sentido dessa última proposta de Cohen, Federico Arcos Ramírez reconhece que sempre haverá uma tensão entre as concepções agregativa (da decisão pela “regra da maioria” do

20. Pode-se trabalhar esse tema a partir das teorias filosóficas de Jürgen Habermas e Karl-Otto Apel.

voto) e deliberativa de democracia. Assim, propõe uma concepção de legitimidade democrática que seja capaz de integrar, a partir de seu contexto, a deliberação (o mais igualitária possível) e a decisão pela agregação majoritária do voto. Segundo o autor, essa integração reconhece, por um lado, que a deliberação nem sempre deva encerrar em um consenso, mas frequentemente na própria votação e vice-versa, por outro lado, assume que o voto ganha em legitimidade se não aparece unicamente como expressão crua da vontade majoritária, mas que está precedido de um processo de justificação mútua, de intercâmbio de razões aberto às opiniões e pontos de vista de todos os potenciais afetados (Arcos Ramírez, 2012, 31-2).

Assim, muito além de buscar a adoção expressa de um dos modelos propostos, é suficiente dizer que o componente deliberativo da democracia, a partir do traçado constitucional de 1988 (*supra*), deve necessariamente trazer em si *condições procedimentais* ao debate, na ordem de garantir a participação ampla, igualitária e livre dos cidadãos no processo democrático, mas também elementos *substantivos* aos argumentos lançados e resultados alcançados pela deliberação, a partir da moldura de fundamentos, objetivos e garantias fundamentais encartados na Constituição, o que será mais bem analisado em trabalhos futuros.

Crítico dessa concepção – ao menos quando apresentada de forma substitutiva da representação, Miguel (2014, 95) aponta que “a democracia deliberativa se apresenta como um procedimento de legitimação das decisões coletivas”, porém, “ao se aferrar a padrões meramente procedimentais, também perde parte de seu impulso crítico”, foge da necessidade de “assumir compromisso com uma percepção substantiva do que é a boa sociedade, a justiça e a igualdade”. Uma teoria crítica da democracia deve enfrentar de forma concreta um embate com o capitalismo, o sexismo e outras formas de dominação e opressão existentes no seio social, enfim, não se pode descolar da organização do mundo material e seu impacto no próprio processo político, por trás das ilusões de simetria e igualdade dos participantes e do fim último do consenso.

Como já dito, se este artigo reconhece que o regime democrático pós-1988 é substancial, assim também deve ser seus processos de concretização – representativo, agregativo, participativo ou deliberativo – e toda sua vivência cotidiana. A Constituição se tornou um substrato concreto da “luta democrática e desenvolvimento

social” (Salgado, 2007, 246-59), resguardou, por um lado, uma democracia formal, por meio da “garantia das regras do jogo, alcançando inclusive o momento de formação do voto, existência de espaços de participação e possibilidade de criação de experiências democráticas”, mas por outro, uma democracia substancial, “com o respeito aos direitos fundamentais e às minorias” e com tarefas impostas e de obrigatório cumprimento pelo Estado.

Além daqueles já existentes, o incremento do regime democrático brasileiro com novos processos de participação social e deliberação públicas dentro do engenho do Estado não pretendem limar seu caráter representativo ou, muito menos, desconsiderar o papel político e fiscalizatório do Parlamento. A Constituição de 1988 estabelece claramente em seu artigo 1º que o poder emana do povo, que o exercerá, também, “diretamente”. Prevê inúmeros mecanismos de participação social de caráter obrigatório no âmbito administrativo e, até mesmo, no Parlamento por meio de audiências públicas em suas comissões²¹. Enfim, sem estabelecer preferências ou um modelo único de democracia, a soberania popular ainda é a instância final de legitimidade no exercício do poder estatal.

Considerações finais

A partir do quadro traçado pela Constituição de 1988, observamos uma democracia que se manifesta sob dois aspectos. O primeiro *formal*, quando garante a participação ampla e inclusiva de todos no jogo democrático, bem como os mecanismos institucionais necessários para que nenhuma decisão estatal se legitime sem o respaldo da soberania popular. O segundo *substancial*, como compromisso segundo o qual não existe legítimo exercício da cidadania, direta ou mediante representantes eleitos, que não esteja comprometido com o projeto de emancipação social do artigo 3º da Carta.

Enfim, o conteúdo material do projeto democrático traduz-se na máxima concretização da dignidade da pessoa humana. Não

21. “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...]§ 2º – às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”.

há, portanto, processo decisório, ato normativo ou política pública estatal legítima que não esteja comprometida com os fundamentos e os objetivos estabelecidos na Constituição, que promova a exclusão ao invés da inclusão, a miserabilidade em lugar da igualdade real, a escravização do indivíduo ao invés de sua emancipação política, social e econômica. A projeção inclusiva e emancipatória do artigo 1º sobre toda a esfera pública política é, portanto, geral e irrestrita.

Igualmente, deve se reforçar o desenho constitucional da democracia brasileira de instituir um mandato representativo *livre*, não imperativo. Decorrente da dicção literal do “povo” do artigo 1º, do qual emana todo o poder, o mandato representativo não comporta em si elementos imperativos, uma vinculação pretérita a comandos que não aqueles estabelecidos na própria Constituição. Igualmente, não é possível admitir uma representação que opere somente interesses corporativos de grupos ou indivíduos determinados. Representar em uma sociedade plural é, em verdade, um exercício de constante justificação por meio de razões públicas a partir de uma moldura argumentativa traçada unicamente pelo texto Constitucional, especialmente por seus fundamentos e objetivos, independentemente de inclinações de ordem individual moral, econômica, política ou religiosa. Obviamente, esse ideal de representação encontra obstáculos, sejam eles de ordem pragmática, sejam ínsitos à própria natureza do esquema representativo.

Por fim, é possível extrair do corpo constitucional de 1988 a adoção expressa do modelo representativo de democracia em conjunto com o modelo *participativo*, criando neste caso novos fóruns político-decisórios e possibilidades de exercício da cidadania, ao lado da vontade dos mandatários eleitos. O mesmo aspecto complementar à representação também pode ser verificado em relação à faceta *deliberativa* do regime democrático, que procura estabelecer mecanismos que promovam a formulação de decisões públicas mediante um debate amplo e racional entre indivíduos livres e iguais. O incremento do regime democrático com novos processos de participação social e deliberação públicas dentro do engenho do Estado não pretende limar seu caráter representativo ou, muito menos, desconsiderar o papel político e fiscalizatório do Parlamento, mas, em conjunto com ele, aperfeiçoar o exercício da soberania popular, a instância final de legitimidade no exercício do poder estatal.

Referências

- ARCAYA, O. G. (1998). Problemas contemporáneos de la democracia representativa. In: JACKISCH, C. (comp.). *Representación política y democracia*. Buenos Aires: CIEDLA.
- ARCOS RAMÍREZ, F. A. (2012). Regla de la mayoría, democracia deliberativa e igualdad política. *Revista de Filosofía Jurídica y Política*, n. 46, p. 13-36.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. (1996). Representatividade e democracia. In: ROCHA, C. L. A.; VELLOSO, C. M. S. (coords.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 41-53.
- BOBBIO, N. (2007). *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- BONAVIDES, P. (2003). *Teoria constitucional da democracia deliberativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros.
- _____. (2009). *Do estado liberal ao estado social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2012). *Estado, Estado-nação e sociedade*. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/442a-Estado-Estado-nação_sociedade.pdf]. Acesso em 01 set. 2017.
- BURKE, E. (1999). Speech to the electors of Bristol (3 Nov. 1774). In: _____. *Selected works of Edmund Burke: miscellaneous writings*. v. 4. Indianapolis: Liberty Fund, p. 13. Disponível em: [<http://oll.libertyfund.org/titles/burke-selected-works-of-edmund-burke-vol-4>]. Acesso em 29 ago. 2017.
- CLÈVE, C. M. (2012). *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum.
- COHEN, J. (2009). *Philosophy, politics, democracy: selected essays*. Cambridge: Harvard University Press.
- COSTA, P. (2010). *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá.
- _____. (2012). *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Curitiba: Editora UFPR.
- DAHL, R. (2005). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- DALLARI, D. A. (2001). Estado de Direito e cidadania. In: GRAU, E. R.; GUERRA FILHO, W. S. (orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, p. 194-200.
- FERREIRA FILHO, M. G. (2001). *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva.
- GARRIDO, A. (2011). *Accountability: democracia y reforma política en México*. México: Siglo XXI.

- GONÇALVES, N. P. S. M. (2011). *Jurisdição constitucional na perspectiva da democracia deliberativa*. Curitiba: Juruá.
- GUEDES, N. (2013). Comentário aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, et al. (coords.). *Comentários à Constituição Federal do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, p. 654-689.
- HERMANY, R. (2006). Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, p. 1731-1754.
- HOBBS, T. (1983). *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural.
- HOLLANDA, C. B. (2009). *Modos da representação política: o experimento da Primeira República brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- HOLMES, S. (1999). El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 217-262.
- KIM, R. P. (2012). Elegibilidade, condições de elegibilidade, inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa: fundamentalidade dos direitos políticos e a moldura constitucional. In: GUILHERME, W. A. et al. *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- LEDUR, J. F. (2009). *Direitos fundamentais sociais: efetivação da democracia participativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- MADISON, J. (1787, nov.). The Federalist 10: The same subject continued (The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection). In: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. The federalist papers. *Daily Advertiser*, New York. Disponível em: [<http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/the-federalist-papers/the-federalist-10.php>]. Acesso em 30 ago. 2017.
- MANIN, B. (1995). La democracia de los modernos: los principios del gobierno representativo. *Revista Sociedad*, n. 6.
- MARTINS, I. G. (2014). *Ives Gandra alerta decreto*. Disponível em: [<http://www.dcomercio.com.br/2014/06/03/ives-gandra-alerta-decreto-8243-e-ditatorial>]. Acesso 22 ago. 2017.
- MIGUEL, L. F. (2014). *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp.
- MUDANÇA de regime por decreto. (2014). *O Estado de S.Paulo*, São Paulo. Disponível em: [<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>]. Acesso em 22 ago. 2017.
- PAINE, T. (1989). *Political writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra.

- PEREIRA, R. V. (2008). *Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- PITKIN, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, n. 67, p. 15-47.
- PORTANOVA, R. (2003). *Motivações ideológicas da sentença*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- ROUSSEAU, J.-J. (2002). *Do contrato social*. [S.l]: Ridendo Castigat Mores, p. 24. Disponível em: [<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>]. Acesso em 28 ago. 2017.
- SALGADO, E. D. (2007). *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum.
- _____. (2014). Representação política e o modelo democrático brasileiro. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, C. M. *Direito constitucional brasileiro: teoria da Constituição e direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 1089-1105.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, A. (2001). *Entre a realidade e a utopia: ensaios sobre política, moral e socialismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SCHIER, A. C. R. (2002). *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar.
- SEN, A. (2011). *A ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. (2011). Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, É. A. et al. (orgs.). *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, p. 305-337.
- SILVA, J. A. (2012). *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.
- SOUZA NETO, C. P. (2006). *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar.
- _____. (2010). *Constitucionalismo democrático e governo das razões: estudos de direito constitucional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.