



TIAGO JUNQUEIRA NOLASCO

DEMOCRACIA: UM ESTUDO DAS SUAS MULTIPLAS DIMENSÕES E DA CRISE DA INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR

DISSERTAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS — MENÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL
Orientadora: Professora Doutora Maria Benedita Urbano.

COIMBRA, SETEMBRO DE 2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



**UNIVERSIDADE DE COIMBRA - FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS**

**DEMOCRACIA: UM ESTUDO DAS SUAS MULTIPLAS DIMENSÕES E DA CRISE
DA INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR**

TIAGO JUNQUEIRA NOLASCO

Dissertação apresentada no âmbito no 2º Ciclo de Estudos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Área de Especialização: Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito Constitucional.

Orientadora: Professora Doutora Maria Benedita Urbano.

COIMBRA
2014
TIAGO JUNQUERIA NOLASCO

**DEMOCRACIA: UM ESTUDO DAS SUAS MULTIPLAS DIMENSÕES E DA CRISE
DA INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR**

Dissertação apresentada no âmbito no 2º Ciclo
de Estudos da Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.

Aprovada em: _____ / _____ / _____.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Maria Benedita Urbano
(Orientadora)

Membro da Banca

Membro da Banca

Agradecimentos

Inicialmente, gostaria de agradecer à professora Maria Benedita Urbano, excelente professora e orientadora, responsável pela indicação das principais referências deste estudo e, pelo auxílio nas incontáveis questões que surgiram durante a realização desta dissertação.

Agradeço, também, aos professores José Manuel Aroso Linhares e Fernando José Couto Pinto Bronze, pela excelência das aulas ministradas. Agradeço ainda à Universidade de Coimbra pela oportunidade e pela inigualável experiência que me foi proporcionada.

Um agradecimento especial à Portugal e aos amigos portugueses, que me acolheram em suas vidas e a quem sou eternamente grato por ter compartilhado várias experiências.

Agradeço ainda aos amigos que tive a oportunidade de conhecer em Coimbra e à cidade de Coimbra pela oportunidade de fazer grandes amizades. Agradeço a meus pais, Rui Eduardo Nolasco Pereira e Vanêssa Cristina Junqueira Nolasco, que sempre me incentivaram a seguir em frente e batalhar pelos meus objetivos. À minha irmã, Marina Junqueira Nolasco, que muito embora tenha me coagido a citá-la, merecia estar aqui de qualquer forma.

Agradeço aos professores Fabrício Veiga Costa, Osvaldo Castro e Rosemiro Pereira Leal por serem uma inspiração para que eu trilhasse esse caminho. Agradeço à professora Flávia De Ávila, orientadora em minha iniciação científica e responsável pelos meus primeiros passos, no âmbito acadêmico.

Agradeço aos meus amigos, que sempre compreenderam a importância do mestrado para mim. Um agradecimento especial aos amigos Angélica Chamon Layoun e Matteo Santi Cremasco, que tiveram a paciência de ler toda a dissertação e contribuir para seu aperfeiçoamento.

Finalmente, gostaria de agradecer a todos aqueles que eu não tenha citado nesta lista, mas que de alguma forma contribuíram não apenas para a esse momento, mas também para eu ser quem eu sou.

"I disapprove of what you say, but I will defend to the death your right to say it."
(Evelyn Beatrice Hall - em referência ao pensamento de Voltaire).

Sumário

INTRODUÇÃO.....	6
1. A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA.....	11
2. AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA.	19
2.1 A DIMENSÃO NORMATIVA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.	20
2.2 A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.	21
2.2.1 O núcleo da dimensão organizacional do princípio democrático - a Soberania Popular.....	23
2.2.2 O exercício do poder através da institucionalização do regime democrático.....	29
2.2.3 O exercício do poder através da representação popular.....	32
2.2.3.1 A natureza das questões políticas:	35
2.2.3.2 A representação popular.	42
a) A complexidade da representação popular:	42
□ A contraposição entre os interesses locais e o interesse nacional.	42
□ Os representantes e a realidade política.	43
□ A instituição parlamentar.	45
b) A capacidade e o interesse político do cidadão-eleitor:	51
c) O sistema político representativo para além de um aspecto formal:	56
2.3 Os DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS COMO UMA DAS DIMENSÕES DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO - O LIMITE DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA.	61
2.3.1 Os direitos fundamentais e a metodológica redução do pensamento jurídico à política.....	68
3. A DILUIÇÃO DO PODER NORMATIVO DO LEGISLADOR. O ESTADO PARLAMENTAR LEGISLATIVO QUE PERDE ESPAÇO PARA O ESTADO TÉCNICO-CIENTÍFICO E JURISDICIONAL-CONSTITUCIONAL.	71
3.1 A CRISE DE IDENTIDADE - A CRISE DA INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR.	75
3.2 O ESQUEMA DEMOCRÁTICO-REPRESENTATIVO COMO DIMENSÃO ORGANIZACIONAL DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. HÁ INDISPENSABILIDADE DO ESQUEMA DEMOCRÁTICO-REPRESENTATIVO?	78
3.3 A IMPORTÂNCIA DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO RESGATE DO ESTADO PARLAMENTAR LEGISLATIVO.....	83
CONCLUSÃO.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	93

Introdução

Esta dissertação de mestrado desenvolve-se no campo mais amplo do Direito Constitucional e tem como objetivo principal discutir a democracia representativa, analisando a noção de crise pela qual ela supostamente passa nos dias atuais.

Sabemos que, contemporaneamente, a representação é constantemente associada à democracia, ou melhor, a democracia encontra-se supostamente condicionada à funcionalidade de uma política representativa. Contudo, observa-se que a representação não está necessariamente ligada a um governo representativo.¹ Pelo contrário, um rei, por exemplo, pode representar uma nação, assim como um embaixador. Qualquer agente público pode, em decorrência de sua função, representar o Estado. Isso significa que, embora representação seja elemento intrínseco à noção contemporânea de democracia, não se pode sustentar o inverso.

Instituições e práticas que encarnam algum tipo de representação são essenciais em toda grande sociedade articulada, sem, no entanto, que isso signifique uma necessária relação entre a representação e o axioma democrático do autogoverno. Embora o termo representação esteja hoje ligado à democracia, historicamente, tanto o conceito quanto a prática representativa pouco tinham a ver com democracia, sendo certo que o termo representação não possui uma necessária relação com a democracia.

O conceito de representação é essencialmente moderno. *"Inicialmente, nem o conceito nem as instituições para as quais esse conceito poderia ser aplicado estavam ligados à ideia de eleições ou de democracia; a representação não era sequer considerada matéria de direito."*² Os antigos gregos não possuíam palavra correspondente para representação, embora elesgessem alguns oficiais e, algumas vezes, enviassem embaixadores - atividades que, podemos dizer, envolvem representação. Os romanos, por outro lado, possuíam a palavra *"repraesentare"*, da qual deriva a palavra representação; contudo eles a utilizavam no sentido literal de trazer à presença alguma coisa previamente ausente. Eles não aplicavam a expressão para designar que agisse em nome de outros ou para suas instituições políticas. Tal emprego

¹ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.2.

² *Ibid.* p.3.

só surgiu no latim por volta dos séculos XIII e XIV, para referir as pessoas que eram enviadas para participar nos concílios da Igreja Católica.³

O termo democracia, por sua vez, é uma junção das palavras gregas: *demos* e *kratos*. A expressão *demos* pode ser traduzida como "povo" ("*native adult male residents of a polis*")⁴, enquanto *kratos* é traduzida como "poder". Nesses termos, a democracia seria, em essência, o "poder do povo".⁵

Um Estado que se autointitula democrático, portanto, justifica-se como tal afirmando no povo sua legitimidade para governar – um esforço indutivo em que "povo" converte-se em elemento legitimador do poder do Estado. Bobbio destaca que contemporaneamente, *"não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático. A julgar pelo modo através do qual hoje qualquer regime se autodefine, poderíamos dizer que já não existem no mundo regimes não-democráticos"*.⁶

Contemporaneamente, os Estados procuram concretizar a democracia a partir de uma estrutura organizacional que se sustenta na soberania popular, na representação popular e na institucionalização do regime democrático. A soberania popular, em certo sentido, é o núcleo do que chamaremos de estrutura organizacional democrática, isso porque, condensa a abstrata ideologia do poder democrático, transformando-a em uma fundamentação jurídico-política histórico-culturalmente sedimentada, através, por exemplo, da constituição.

A referida fundamentação possui o escopo de legitimar o domínio político (de homens sobre homens, o que não é pressuposto ou aceito sem uma justificação quanto a origem do poder) através do povo e não de qualquer outra instância de justificação. O povo é, ele mesmo, titular da soberania.⁷ Nesse sentido, Canotilho salienta que:

³ *Ibid.* p.3.

⁴ OBER, Josiah. **The Original Meaning of "Democracy"**: Capacity to Do Things, not Majority Rule (PDF). Constellations Volume 15, Number 1, 2008. Stanfordalumni.org. Acesso em: 18 novembro 2012. p.3.

⁵ *Ibid.* p.3.

⁶ *"Se as ditaduras existem, existem apenas, como dizem os autocratas, com o objetivo de restaurar o mais rápido possível a "verdadeira" democracia, que deverá ser, naturalmente, melhor do que a democracia suprimida pela violência"* (BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.375).

⁷ *"A soberania popular - o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo - existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática deste princípio (cfr. CRP, art. 2.º e 10.º)"*. (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.292.).

"O princípio democrático não elimina a existência das estruturas de domínio, mas implica uma forma de organização desses domínios. Daí caracterizar-se o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e exercício do poder. Como não existe uma identidade entre governantes e governados e como não é possível legitimar um domínio em simples doutrinas fundamentantes, é o princípio democrático que permite organizar o domínio político segundo o programa de autodeterminação e autogoverno: o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo"⁸.

Admitindo-se que a estrutura organizacional democrática tenha como núcleo a soberania popular, pode-se afirmar que a representação popular e a institucionalização do regime democrático garantem o exercício do poder político; enquanto o primeiro dos aspectos organizacionais legitima o domínio político, os outros dois prestam-se a concretizá-lo através da busca ou reconhecimento do que, por enquanto, chamaremos de vontade geral - que, para ser alcançada, deve lidar com interesses plurais, divergentes e até mesmo inconciliáveis.

Em termos mais concretos, a representação popular traduz o anseio de tornar presente no âmbito do domínio político as aspirações do povo, garantido que o poder que emana desse povo seja exercido em prol dele. Contudo, existem diferentes perspectivas⁹⁻¹⁰ a respeito de como e em que sentido isso pode ser realizado.

Já a institucionalização do regime democrático visa à consagração de mecanismos político-jurídicos responsáveis pela concretização e sucessiva manutenção da democracia. Em termos genéricos, tal institucionalização refere-se a preservação de conquistas político-sociais, e a possibilidade de reconstrução da própria ordem democrática em busca da concretização do exercício do poder político pelo povo.

Antes de prosseguir é importante ressaltar que o regime democrático não se esgota na organização das estruturas de domínio. Ou seja, para qualificarmos um regime político como

⁸ *Ibid.* p.290.

⁹ "Representação significa, como a origem etimológica da palavra indica, re-presentation, tornar novamente presente. [...] Dizer que alguma coisa está simultaneamente presente e ausente é um paradoxo, assim, um dualismo fundamental é construído ao entorno do termo representação. [...] Podemos simplesmente dizer que na representação alguma coisa que não está literalmente presente é considerada como se presente estivesse em termos não literais". (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.8 e 9).

¹⁰ Para Hobbes, por exemplo, a representação é encarada sob uma perspectiva estritamente formalista; para ele trata-se de mera autorização, ou seja, delegar a alguém autoridade para agir em seu nome. "Hobbes afirma que todo governo é representativo, representando o interesse de sujeitos/grupos específicos; e não é difícil encontrar escritores que compartilham de sua visão". (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.04 e 11). No outro extremo, há quem sustente que os representantes não podem ignorar ou ultrapassar a vontade de seu eleitorado, devendo agir em estrita consonância com seus representados.

democrático, não basta falarmos em organização da titularidade e do exercício do poder. Dizer que a estrutura organizacional democrática é somente uma das dimensões da democracia significa, como é óbvio, que existem outras dimensões a serem trabalhadas ao longo deste estudo. Em termos concretos, a realização de uma democracia efetiva possui múltiplos desdobramentos, com relevantes aspectos normativos, organizacionais e de respeito às garantias fundamentais.

Introdutoriamente, não se pode deixar de destacar a importância da dimensão organizacional do princípio democrático em relação ao tema primordialmente abordado neste estudo - a democracia representativa. Observa-se que todos os apontamentos acima realizados possuem intrínseca relação com a referida dimensão - o que não significa que, no decorrer do trabalho, serão relegados ao segundo plano os demais desdobramentos - permitindo-nos formular algumas considerações essenciais a este estudo.

Parece provável que os homens que estão de fato representados sintam-se representados; mas isso não é necessariamente verdade. Por outro lado, alguns podem ter a ilusão de estarem representados quando na verdade não o estão.¹¹ Tal constatação possui implicações significativas, afinal, este é um indício perturbador de que, provavelmente, existe uma crise na representação popular, que longe de querer parecer um argumento retórico, possui consequências.

Pitkin observa que tornar os representados presentes através de seus representantes é simplesmente uma fórmula; realmente relevante é saber como isso pode ser compreendido, em quais circunstâncias é possível e como é justificado.¹² Por mais óbvio que seja, é válido dizer: se os representados estão ausentes, não podem eles estar presentes; eles simplesmente são concebidos, imputados a estar presentes através de seus representantes. Tal concepção pode ser institucionalizada, estabelecida por uma tradição ou por uma convicção geral, contudo, não há nada que impeça que - a partir da dissociação entre representantes e representados - ela seja rejeitada através da sustentação da representação como uma ilusão ou um mito.

Dizer isso permite problematizar duas importantes questões no que concerne à representação popular: primeiro se a democracia realmente encontra-se associada a uma

¹¹ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.10.

¹² PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.09.

funcionalidade material da política representativa, ou seja, ressalvado o paradoxo, se a representação popular é de fato um elemento intrínseco à democracia representativa. Segundo, se a constatação de uma crise na representação popular não implicaria na consequente constatação de uma crise do próprio regime democrático.

É diante do contexto geral acima explicitado que se coloca o interesse na análise da democracia representativa. Cita-se, como referencial teórico, a democracia, a democracia representativa, as dimensões da democracia, a estrutura organizacional do princípio democrático, a soberania popular, a representação popular, o povo, a vontade geral e a cidadania.

1. A democracia contemporânea.

Na modernidade, a noção de democracia esteve com frequência associada à ideia de vontade da maioria, como se esse fosse seu paradigma estruturante. Contudo, a democracia contemporânea não pode ser traduzida como a vontade da maioria. E isso, diferente do que geralmente se sustenta, não porque a vontade da maioria está hoje associada à representação popular - não podendo ser interpretada em termos literais. É simplesmente porque a democracia não é a vontade da maioria.

A identificação de democracia com a vontade da maioria foi, segundo Josiah Ober, influência de críticos da democracia¹³ grega. Em suas palavras: "*Majority rule was an intentionally pejorative diminution, urged by democracy's Greek critics*".¹⁴

É verdade que, a princípio, um sistema fundado na participação direta dos cidadãos (em que o mecanismo de decisões sustenta-se na vontade da maioria) pode parecer mais autêntico e também mais confiável do que um sistema que envolve representação popular. Todavia, isso não é necessariamente verdade. Sartori, por exemplo, sustenta que "*a polis¹⁵ grega teve uma existência efêmera e turbulenta*". Observa-se que o mencionado sistema de participação direta implica, primeiro, em saber quem seriam os referidos cidadãos, o que pode restringir a um grupo específico e determinado o poder de decisão. Depois, atribui o poder de decisão à vontade da maioria, suprimindo a "*vontade geral*"¹⁶ e culminando na "*ditadura da maioria*" - um necessário despotismo.¹⁷

¹³ Existe uma profunda diferença entre a democracia tal como entendiam os antigos e a democracia moderna. Enquanto a primeira é um exercício propriamente dito, em sentido direto, do poder, a segunda é um sistema de controle e de limitação do poder. A primeira não prevê representação, ao passo que a segunda baseia-se na transmissão do poder através da representação popular. (SARTORI, Giovanni. **La Democracia en treinta lecciones**. Trad. Lorenza Foschini. Madrid: taurus, 2009. p.57).

¹⁴ OBER, Josiah. **The Original Meaning of "Democracy"**: Capacity to Do Things, not Majority Rule (PDF). Constellations Volume 15, Number 1, 2008. Stanfordalumni.org. Acesso em: 18 novembro 2012. p.4.

¹⁵ "*Se diz polis porque o referente da democracia antiga não foi em absoluto uma "cidade-Estado", como costuma-se dizer erroneamente, mas uma "cidade-comunidade", uma cidade sem Estado. [...] Maquiavel é quem primeiro introduz o uso da palavra Estado em sua acepção contemporânea. [...] A palavra Estado torna-se importante só quando começa a designar a presença estrutural do poder político e de um controle efetivo dessa entidade sob todo o território submetido a sua jurisdição*". (SARTORI, Giovanni. **La Democracia en treinta lecciones**. Trad. Lorenza Foschini. Madrid: taurus, 2009. p.58).

¹⁶ A vontade geral traduz o que há de comum em todas as vontades individuais, ou seja, o substrato coletivo das consciências. (ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Coleção "Os pensadores"). p. 44).

¹⁷ Nesse sentido escreveu Kant, relacionando a democracia moderna à vontade da maioria: "*Unter den drei Staatsformen ist die der Demokratie, im eigentlichen Verstande des Worts, notwendig ein Despotismus, weil sie eine exekutive Gewalt gründet, da Alle über und allenfalls auch wider Einen, (der also nicht mit einstimmt,) mithin Alle, die doch nicht Alle sind, beschließen; welches ein Widerspruch des allgemeinen Willens mit sich*

Desse modo, percebe-se que, embora a democracia contemporânea tenha como um de seus elementos a representação popular, ela já não está mais associada à vontade da maioria. A democracia contemporânea possui múltiplas dimensões, através das quais direitos e garantias histórico-culturalmente constituídos e democraticamente institucionalizados servem de proteção a indivíduos e minorias, contra a "vontade da maioria" - eventualmente hostil. Nesse sentido, Sartori afirma que, enquanto a democracia grega dividia o povo entre vencedores e vencidos, a democracia contemporânea busca a integração, vedando a exclusão¹⁸ - isso, através de suas múltiplas dimensões e não da vontade da maioria.

Registre-se que, entre a democracia grega e o surgimento do Estado Democrático de Direito, transcorreram mais de dois mil anos e, durante esse longo intervalo, pouco se falou de democracia. É interessante perceber que, antes da atual acepção de democracia, para designar o regime ótimo ou a forma política ideal, dizia-se *res pública* - coisa pública, e não democracia.¹⁹

Durante a modernidade, nos diversos debates sobre a melhor forma de governo, a democracia foi colocada quase sempre em último lugar, exatamente em razão de sua natureza de poder dirigido pelo povo ou pela massa, ao qual foram habitualmente atribuídos os piores vícios da licenciosidade, do desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade e da intolerância.²⁰

Nesse sentido, Bobbio sustenta que, para que fosse possível emitir um juízo positivo sobre a democracia, foi necessário livrar o termo de referências a um "corpo coletivo" - que se presta a ser interpretado em sentido pejorativo quando é compreendido como a "massa", o "vulgo", a "plebe" e similares.²¹

selbst und mit der Freiheit ist.[A democracia constitui necessariamente um despotismo, porquanto estabelece um poder executivo contrário à vontade geral. Sendo possível que todos decidam contra um cuja opinião possa diferir, a vontade de todos não é por tanto a de todos, o qual é contraditório e oposto à liberdade]". KANT, Immanuel. Immanuel Kant's Werke, Immanuel Kant, Editora Modes und Baumann, 1838. p.425. Disponível: <<http://books.google.com.br/books?id=rUIVAAAAYAAJ&pg=PA425#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 06 jan 2014.

¹⁸ *Ibid.* p.61.

¹⁹ Em 1795, Immanuel Kant, chegou a criticar aqueles que confundiam a forma republicana de governo com a democracia; para ele, no que se refere ao exercício do poder, todos os governos são ou republicanos ou despóticos, sendo a democracia - naquela época traduzida por vontade da maioria - necessariamente um despotismo. (SARTORI, Giovanni. **La Democracia en treinta lecciones**. Trad. Lorenza Foschini. Madrid: taurus, 2009. p.57).

²⁰ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.375.

²¹ *Ibid.* p.376.

A referida compreensão pejorativa acabou por sucessivamente perder relevância em razão da incorporação, pela democracia moderna, da representação popular como um de seus elementos. Embora referências a um "corpo coletivo" ainda sejam interpretadas em sentido pejorativo, a dissociação da titularidade e do exercício do poder criou a ilusão de que os vícios atribuídos à "massa" não seriam incorporados aos representantes, seja por se tratar de uma elite política ou por ter acesso a conhecimentos privilegiadas inacessíveis ao povo, o que em teoria lhes permite tomar decisões lúcidas em busca da "*vontade geral*".

Observa-se que tanto o enfraquecimento da compreensão pejorativa, quanto a incorporação da representação popular à noção moderna de democracia só foram possíveis porque a democracia moderna assimilou a ideia grega de *isogonía*²², fundamentando o ideal democrático sobre a concepção de natureza que fez os homens originariamente iguais e, portanto, titulares de direitos e garantias histórico-culturalmente constituídos. Essa igualdade, contudo, esteve estruturada durante toda a modernidade a partir de um aspecto formal, somente a partir de sua estruturação material - tentativa de concretização dos direitos e garantias histórico-culturalmente constituídos (sob aspecto substancial) - é que se pôde falar em democracia contemporânea.²³

Nesse contexto, a vontade da maioria, incessantemente criticada, foi obrigada a reconhecer nos fundamentos da democracia contemporânea seu limite. Ou seja, embora não tenha sido completamente extirpada do regime democrático, foi adequadamente contextualizada como simples técnica²⁴ de que se serve a democracia para a tomada de decisões, permitindo que, agora, amparada no reconhecimento de direitos e garantias, a democracia adquirisse conotação positiva.

²² Para os gregos, a melhor forma de governo seria a igualdade de natureza ou de nascimento, a *isogonía* - que faz todos os indivíduos iguais e igualmente dignos de governar. Essa noção é assimilada pela democracia ateniense, para a qual a ideia de povo é restrita aos considerados efetivamente cidadãos da polis e, portanto, iguais e igualmente dignos de governar, sendo posteriormente convertida no ideal democrático moderno.

²³ O Estado de Direito, ao longo de sua existência, sofreu alterações no conceito de igualdade. A igualdade, compreendida como igualdade inclusiva, passa de uma inclusão meramente formal, no Estado de Direito Liberal, a uma inclusão material, no Estado de Direito Social. (GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e Diferença, Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.99).

²⁴ "*Maioria não é princípio. É simples técnica de que serve a democracia para tomar decisões governamentais. [...] a democracia representativa se utiliza também da técnica da maioria para a designação dos agentes governamentais*". (AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.132).

Nesse sentido Bobbio sustenta que a ideia da igualdade de natureza, a *isogonía*, como fundamento da democracia moderna é evidente²⁵. Segundo ele o que merece destaque é "*o fato de que o juízo positivo sobre a democracia dos modernos depende essencialmente do reconhecimento dos direitos do homem*"²⁶.

No mesmo sentido, DelNegri sustenta que, hoje, ser democrata, não implica em acreditar que a maioria esteja sempre certa. Para o autor, uma sociedade democrática é aquela que se permite à liberdade crítica e aos argumentos processualizados. É aquela que adota a isonomia discursiva e que não se monopoliza por um Estado que se sobrepõe à constituição.²⁷

No caso da democracia contemporânea, porém - diferente do que acontecia na democracia grega - como não existe uma identidade entre governantes e governados, não é possível falar em autogoverno²⁸ - em termos literais -, o que é, na prática, inexecutável. O que se pretende de fato (ao menos teoricamente) é a "autocodificação" das prescrições vigentes com base na livre competição entre opiniões e interesses, com alternativas manuseáveis e possibilidades eficazes de sancionamento político.²⁹ A autocodificação traduz o anseio de que as decisões políticas sejam tomadas pelo povo e para o próprio povo - o que impõe um axioma aparente³⁰ - assegurando que ninguém construirá uma norma injusta, já que a ela deve submeter-se.

²⁵ "*Que essa ideia de igualdade de natureza, a isogonía, seja o fundamento da democracia moderna, que seja o fundamento ideal do governo democrático, enquanto governo fundado sobre a concepção enraizadíssima (ainda que continuamente contestada) de uma natureza que fez os homens originariamente iguais, dispensa comentários*". (BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.378).

²⁶ *Ibid.* p.378.

²⁷ DEL NEGRI, André. **Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: Teoria da legitimidade democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.45.

²⁸ Isso não significa que a organização do domínio político na democracia moderna figure como insubsistente ou inócua. Pelo contrário, na democracia moderna são justamente programas de autodeterminação e autogoverno que permitem a organização do domínio político. Contudo, enquanto, na democracia grega, a expressão compreendia um aspecto literal, para a democracia moderna, o autogoverno incorpora todos os elementos da estrutura organizacional democrática; o domínio político está supostamente legitimado na soberania popular, o autogoverno é a expressão da "*vontade geral*" do povo exercida através dos representantes eleitos, o que é institucionalmente garantido por diversos mecanismos em nome do regime democrático.

²⁹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.51).

³⁰ Ainda que partamos da premissa de que ninguém terá interesse em criar uma norma injusta (o que parece racionalmente lógico), a complexidade dos sistemas sociais e a tensão permanente entre os diversos interesses envolvidos, evidência, sem maiores dificuldades, que o surgimento de eventuais normas injustas será mera consequência da tensão dos diversos interesses em constante disputa. Observa-se, ainda, que a carga axiológica da expressão *justiça* torna árdua (para não dizer insubsistente) a tarefa de determinar quando uma

O problema é que a "autocodificação" é sustentada no pressuposto de que a determinação normativa de convívio de um "povo" pelo supostamente "*mesmo povo*"³¹ é justificável a partir da questionável³² premissa de *isogonía* e, pior, "realizável" a partir da objetivação da desejável discursividade processual³³ - convertida no critério objetivo: o voto. Em essência, além de a concepção contemporânea de democracia partir do questionável pressuposto de que os indivíduos que compõem o povo são iguais e igualmente dignos de governar, ela invoca, para sua realização, um critério objetivo que, para ser efetivo, pressupõe justamente a concretização de uma igualdade material.

A respeito dessa pressuposta igualdade que fundamenta a democracia, Fukuyama relata existência de duas críticas contundentes: (1) a primeira, de cunho socioeconômico, sustenta que a promessa do reconhecimento universal e recíproco de igualdade é insubsistente e continuará eternamente por ser cumprida nas sociedades capitalistas, justamente em razão da desigualdade econômica originada pelo próprio capitalismo; (2) a segunda, de cunho filosófico afirma ser problemático esse objetivo de igualdade, porque os seres humanos seriam intrinsecamente desiguais – nesse sentido, tratá-los como iguais não é afirmar, mas antes negar sua humanidade.³⁴ Bittar salienta que não podemos ser "*igualizados*" "*sob pena de nos perdermos de nós mesmos, de nossa auto identidade, de nossos sentimentos, vocações*

norma seria injusta, já que, do ponto de vista da tensão dos interesses, a norma acabaria por ser injusta na perspectiva de alguns. Ademais, se, sob a orientação lógico-racional, já se encontra dificuldade em sustentar o axioma - *ninguém terá interesse em criar uma norma injusta* - partindo de uma perspectiva perniciososa, o que não é algo impossível, a construção de normas injustas que visem simplesmente a consagrar "injustiças" é algo não só possível mas também provável.

³¹ A título de esclarecimento observa-se que a expressão "*mesmo povo*" refere-se à parcela da população com poder e influência para determinar a seu modo as normas e as estruturas que regem determinada sociedade. Primordialmente, refere-se aos detentores do poder normativo, o que, em termos secundários, pode estar direta ou indiretamente relacionado ao poder político, econômico, social, de intuições, governos, culturas, etc..

³² Questionável porque, mesmo que possamos admitir, com alguma boa vontade, que a *isogonía* seja uma aspiração social, o reconhecimento de sua existência não pode ser constatado na sociedade. Isso significa que, ainda que possamos reconhecer, em termos formais, a igualdade de natureza entre os homens, a concretização material dessa pretensão ainda está por ser realizada. Uma simples consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) permite verificar que uma percentagem significativa de países é socialmente desigual. Ademais, o próprio axioma - *indivíduos iguais e igualmente dignos de governar* - é questionável (até mesmo nos países desenvolvidos), levando em conta que muitas pessoas não reconhecem em seus semelhantes um igual.

³³ A mencionada discursividade processual refere-se tanto à escolha dos representantes por parte do povo quanto às discussões em plenário; em ambos os casos, o voto é um critério objetivo que viabiliza a tomada de decisões sob um contexto político-social de constantes tensões. Isso é problemático porque, nos casos de determinação normativa de grupos específicos (sempre "em nome do povo"), a já suprimida vontade de parcela da população sequer pode ser cogitada, porquanto a discursividade processual encontra-se restrita a grupos específicos, cabendo "à massa" simplesmente optar, mas nunca integrar os debates em busca de soluções.

³⁴ FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. 4. ed. Trad. Maria Goes. Lisboa: Gradiva, 2011. p. 281.

e perspectivas absolutamente singulares, aquelas que são próprias da condição, existencial e histórica, individual humana".³⁵

É interessante perceber que, apesar de a democracia estar fundamentada na *isogonía*, a segunda não integra a primeira, mas desponta como uma de suas aspirações - através da ideia de emancipação³⁶ do povo e da consolidação da cidadania. Erroneamente, pode-se pressupor que a fundamentação da democracia contemporânea é sua própria aspiração e seu pressuposto³⁷ de existência, culminando na constatação de que o aparente vazio que a fundamenta não passaria de uma ideologia qualquer a ser preenchida por um qualquer programa político.

Não bastasse a aparente incoerência teórica - já que fundamento, aspiração e pressuposto de existência são idênticos a priori - a democracia também enfrenta questões complexas no âmbito prático. Da mesma forma que sob a acepção contemporânea não se pode tomar a expressão autogoverno em termos literais, o termo "autocodificação" não significa que as decisões políticas estejam sendo tomadas literalmente pelo povo; em verdade, estão a ser tomadas em nome do povo - o que, por hora, dizemos sem qualquer juízo depreciativo, embora se sustentem as responsabilidades oriundas dessa constatação (tanto de representantes quanto de representados).

Ora, constatada a aparente incoerência teórica e a complexidade prática do regime democrático, é perfeitamente possível - não parecendo nem de longe arbitrário - questionar se a democracia realmente não figura em um espaço vazio, que ciclicamente vem a ser ideologicamente preenchido por programas político variados.

Contudo, conforme já mencionado em linhas introdutórias, a realização de uma democracia efetiva possui múltiplos desdobramentos, sendo enfocados neste tópico somente dois dos elementos da estrutura organizacional do princípio democrático - a soberania popular e a representação popular - que, somados ao terceiro elemento organizacional (a

³⁵ BITTAR, Eduardo C. B.. ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 675.

³⁶ "Na democracia moderna, o soberano não é o povo, mas são todos os cidadãos. O povo é uma abstração, cômoda, mas também, como já dissemos, falaciosa; os indivíduos, com os seus defeitos e seus interesses, são uma realidade". (BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.380.).

³⁷ Segundo José Afonso da Silva, a democracia não necessita de pressupostos especiais, bastando-lhe a existência de uma sociedade. Se, nessa sociedade, o poder emana do povo, logo, ela é democrática. Nesse sentido, o único pressuposto de que necessita a democracia é a soberania popular (em termos substanciais). A *isogonía*, portanto, não pode ser qualificada como pressuposto da democracia; ela, na verdade, fundamenta a existência da democracia ao mesmo tempo que figura como sua principal aspiração. (AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.130 - 131).

institucionalização do regime democrático) e às demais dimensões da democracia (normativa³⁸ e de respeito às garantias fundamentais) possuem a finalidade de preencher aquele mencionado vazio (intrínseco à democracia). Isso implica que a democracia contemporânea não é necessariamente ideológica ou redutível a objetivos políticos indeterminados. Bobbio, por exemplo, entende que, como *núcleo* ou *limite* da democracia, sempre estará o respeito às garantias fundamentais, razão pela qual afirma que *"não é por acaso que como fundamento das democracias modernas estão as Declarações dos Direitos dos Homens e do Cidadão, desconhecidas da democracia dos antigos"*³⁹.

Nesse mesmo sentido, Canotilho sustenta que os direitos fundamentais:

*"[...] criam um espaço contra o exercício de poder antidemocrático, e, como direitos legitimadores de um domínio democrático, asseguram o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio majoritário, publicidade crítica, direito eleitoral)".*⁴⁰

Afonso da Silva, por sua vez, salienta que a democracia é um conceito histórico; nesse sentido a democracia não é um valor-fim, mas um meio e um instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem. Em suas palavras: *"a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história"*⁴¹.

Percebe-se, desses termos, que eventuais críticas à democracia moderna, sejam elas em favor de um ideal democrático utópico ou, no extremo oposto, com o intuito de desconstrução da própria democracia (por entender que ela é inacessível), ignoram as múltiplas dimensões que se invocam para a realização da democracia contemporânea, sustentando somente na dimensão organizacional a suposta impossibilidade de concretização do regime democrático. Significa dizer que críticas à estrutura organizacional democrática

³⁸ "A Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se "decidiu" por uma teoria em abstrato. Procurou uma ordenação normativa para um país e para uma realidade histórica". A democracia, enfocada a partir de seu desdobramento normativo reconduz, em termos básicos, à análise do princípio democrático segundo a medida e a forma que lhe são emprestadas pela Constituição de um determinado Estado. (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.292.).

³⁹ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.380.).

⁴⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.292.

⁴¹ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.127 - 128.

não desqualificam a constituição histórico-cultural normativa da democracia como regime político, bem como não afetam a contínua e permanente necessidade⁴² de institucionalização do regime democrático ou a consagração das garantias fundamentais como limite normativo-institucional de um poder político que, justamente por isso, não é ilimitado.

⁴² No âmbito e segundo os preceitos da mencionada histórico-cultural constituição normativa.

2. As múltiplas dimensões da democracia contemporânea.

Considerar as múltiplas dimensões da democracia contemporânea não é uma tarefa insubsistente; somente através das várias dimensões do princípio democrático é que se consegue explicar a relevância dos vários elementos apropriados pelas teorias democráticas, sendo, assim, possível dar significado à democracia.

Antes de prosseguirmos, cabe pontuar que os diversos elementos que compõem a democracia contemporânea só adquirem conteúdo a partir de uma perspectiva histórico-culturalmente determinada. Sabe-se que o regime democrático não é a única solução possível para as questões da organização, da titularidade e do exercício do poder - existem diversas outras soluções⁴³ - razão pela qual os elementos que compõem uma democracia devem ser compreendidos a partir de nosso específico sentido civilizacional, e esse sentido específico está intrinsecamente relacionado ao Estado Democrático de Direito⁴⁴ - o que implica em alguns importantes desdobramentos ao longo deste estudo.

Por ora, basta compreender que diversos dos elementos intrinsecamente relacionados à democracia contemporânea, como a soberania popular, a participação popular, o exercício de controle, os órgãos representativos, as eleições periódicas, o pluralismo partidário, dentre inúmeros outros, que compõem as múltiplas dimensões da democracia, só adquirem significado a partir de um sentido civilizacional muito específico, intrinsecamente relacionado a uma tipo muito específico de ordem.

⁴³ É inegável que a democracia representa apenas um dentre os inúmeros regimes e sistemas de governo. Sendo assim, é compreensível que figure somente como uma das possíveis formas de atribuição de titularidade, organização e exercício do poder.

⁴⁴ O direito representa apenas uma solução possível para um problema necessário. Castanheira Neves salienta que o problema enfrentado pelo direito é justamente o da constituição de uma ordem - problema este imposto pelas imediatas condições de nossa coexistência no mesmo mundo. Nas palavras de Castanheira Neves o direito é: "*uma criação e dimensão cultural da nossa civilização ocidental [...], segundo os pressupostos intencionais e as dimensões constitutivas da mesma civilização, para [a solução do] [...] problema do histórico-social encontro, se não desencontro, humano no nosso espaço de coexistência e convivência*". Assim, percebe-se que o direito, em seu sentido específico acima descrito, é somente uma solução possível (*culturalmente possível*) para um problema necessário (*mundano-social e humanamente necessário*). Com o que logo se percebe que as diferenças culturais põem em causa a pretensão ou o pressuposto de universalidade do direito; (NEVES, A. Castanheira. O Problema da universalidade do direito - ou o direito hoje, na diferença e no encontro humano-dialogante das culturas. **Digesta**, Coimbra, v.3º, p.101-128, dez. 2010. p.105). ao mesmo tempo em que limitam a compreensão da democracia moderna a um muito específico sentido civilizacional.

2.1 A dimensão normativa do princípio democrático.

Ao consagrar o princípio democrático um Estado não se decidiu por uma teoria em abstrato. Na verdade, procurou estabelecer uma ordenação normativa para um país específico, com uma realidade histórica particular. Exatamente por isso, a democracia possui, dentre suas dimensões, um importante aspecto normativo, através do qual determinado Estado delimita o sentido atribuído à democracia, por exemplo, por meio da Constituição ou de outros mandamentos⁴⁵ normativos.⁴⁶

Nesse sentido, o princípio democrático é um princípio jurídico-normativo com aspectos materiais e aspectos organizativo-procedimentais. O ordenamento jurídico de uma sociedade responde normativamente (em termos matérias e processuais) aos problemas de legitimidade/legitimação de uma determinada ordem, que, em nosso específico sentido civilizacional (histórico-culturalmente determinado), revela-se como uma ordem jurídico-constitucional - resultante de um Estado Democrático de Direito.

Em termos *normativo-materias* o ordenamento jurídico condiciona a legitimidade do domínio político à persecução de determinados objetivos normativamente estruturados, também conhecidos como valores e princípios; entre eles (no caso do Estado Democrático de Direito), estão a soberania popular, a garantia aos direitos fundamentais, o pluralismo político etc. Já em termos *normativo-processuais*, ele vincula a legitimação do poder à observância de procedimentos e processos.⁴⁷

Nesse sentido, Canotilho sustenta que:

"O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, é mais do que um método ou técnica de os governados escolherem os governantes, pois, como princípio normativo, considerado em seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de um sociedade".⁴⁸

Isso significa, primeiro, que a democracia contemporânea guarda uma relação muito frágil com sua origem grega, depois, que ela está relacionada com nosso específico sentido civilizacional e, por último, que, como dimensão normativa histórico-culturalmente-

⁴⁵ Sustenta-se que outros mandamentos normativos - que não a Constituição - dão sentido à democracia justamente em razão das múltiplas dimensões da própria democracia. Embora aspectos organizacionais de um Estado geralmente se restrinjam à Constituição, isso não significa que a democracia esteja restrita a aspectos organizacionais, motivo pelo qual os mandamentos normativos responsáveis pela institucionalização de qualquer prática democrática, ou mesmo limitadores do poder-violência representado pelo Estado, ainda que não sejam mandamentos constitucionais, delimitam e dão sentido a uma democracia.

⁴⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.292.

⁴⁷ *Ibid.* p.288.

⁴⁸ *Ibid.* p.288.

delimitada, implica na existência de objetivos a serem democraticamente realizados. Nesse sentido, a dimensão normativa do princípio democrático é essencial à existência da democracia moderna, por atribuir-lhe sentido, delimitá-la e estabelecer parâmetros para sua implementação e realização.

2.2 A dimensão organizacional do princípio democrático.

Delimitada a dimensão normativa do princípio democrático, é necessário frisar que a simples designação normativa de um Estado como democrático não faz com que ele seja democrático. Ora, a democracia não se limita a uma questão de aspiração, não bastando, pois, sua postulação normativa. Já sabemos que a democracia possui múltiplas dimensões - portanto, simplesmente postular que algo é ou almeja tornar-se, não faz com que algo seja ou se torne sem que se estructurem meios e mecanismos para que isso aconteça.

Observa-se que a referência à estruturação dos meios e mecanismos não pode ser interpretada sob uma perspectiva exclusivamente normativa, mas também a partir de uma perspectiva de concretização/implementação dos objetivos postulados pela referida dimensão normativa, ou seja, da dimensão organizacional do princípio democrático. Dessa breve explicação, obtêm-se uma importante inferência: a de que os inúmeros elementos que compõem a democracia moderna podem ser analisados sob diferentes perspectivas, a depender da dimensão do princípio democrático enfocada⁴⁹.

A dimensão organizacional do princípio democrático como uma das múltiplas dimensões da democracia moderna é a responsável pela concretização/implementação da própria democracia, a partir da efetivação da titularidade democrática e da organização (em termos materiais) do exercício do poder. Em outras palavras, embora o poder se assente em

⁴⁹ Por exemplo, a soberania popular indubitavelmente pode ser analisada com enfoque na dimensão normativa do princípio democrático por estar normativamente postulada, sendo ao mesmo tempo: *fundamentação normativa*, aspiração social e objetivo da *designada* ordem de direito democrático (Estado Democrático de Direito). Contudo, conforme relatado em tópicos anteriores, justamente por ser *fundamentação normativa* da referida ordem pressupostamente constituída, também figura como núcleo da dimensão organizacional do princípio democrático; ao densificar a ideologia democrática - transformando-a em uma fundamentação jurídico-política histórico-culturalmente sedimentada na dimensão normativa - a dimensão organizacional transforma a soberania popular em alicerce, justificação e *fundamentação da ordem constituída*, o que teoricamente possibilita a concretização/implementação dos objetivos postulados pela dimensão normativa. Enquanto na perspectiva normativa a soberania popular é *fundamentação normativa*, aspiração de uma sociedade e objetivo democrático; na perspectiva organizacional é *fundamentação da ordem constituída*. O que são coisas distintas.

estruturas de domínio, a dimensão organizacional implica justamente em formas de organização desses domínios, através da concretização/implementação da própria democracia.

Salienta-se que não é objetivo deste trabalho discutir se a dimensão normativa determina o sentido de democracia ou se o ideal democrático possui elementos intrínsecos que têm obrigatoriamente de estar presentes para que se qualifique determinada ordem como democrática. Não interessa se a democracia moderna precedeu sua normatização ou se os elementos que a compõem foram normativamente incorporados às ordens vigentes e, como isso, deram origem ao que está a ser designado como democracia moderna.

O essencial é questionar se, ao designarmos determinada ordem como democrática, certos elementos tidos hoje como intrínsecos à democracia moderna não deveriam necessariamente ser levados em consideração. E, mais, se a ausência de qualquer um desses elementos não seria suficiente para desqualificar a ordem vigente como tal.

Levando em conta o enfoque do estudo - a democracia representativa -, procurou-se elencar de forma genérica e mais abrangente possível quais são os elementos intrínsecos à dimensão organizacional do princípio democrático. O primeiro deles é a soberania popular, que figura como fundamentação de qualquer ordem constituída e designada por democrática. Contudo, ao falar de fundamentação da ordem constituída, o intuito é legitimar o exercício do poder, razão pela qual não se poderia deixar de qualificar os elementos garantidores do exercício do poder democrático com elementos intrínsecos à dimensão organizacional do princípio democrático.

A partir disso, sustenta-se, de forma genérica, que a institucionalização do regime democrático é uma forma de exercício do poder democrático e, portanto, o segundo elemento intrínseco à dimensão organizacional. E, de forma mais específica, sobretudo em razão do tema da dissertação, sustenta-se que a representação popular - por ser também uma forma de exercício do poder democrático - é o terceiro elemento.

2.2.1 O núcleo da dimensão organizacional do princípio democrático - a Soberania Popular.

O Estado, além de ser soberano no sentido de comunidade *autodeterminada* e *autogovernada* é soberano ao acolher como título de legitimação a soberania popular. Essencialmente, a ideia de soberania popular está ligada à legitimidade do governo e dos mandamentos normativos do Estado - que devem ser baseados na vontade dos governados. Ao assumir a soberania popular como título de legitimação, o Estado procura excluir qualquer título de legitimação metajurídico, o que, conforme salienta Canotilho: "*abrange não somente as tradicionais justificações de domínio de caráter dinástico-hereditário, divino ou divino-dinástico, mas também as 'experiências' modernas de 'condução dos povos' assentes na 'vontade do chefe' (Führerprinzip), na 'vanguarda do partido único' (leninismo) ou na 'vontade de Deus' (fundamentalismo)*".⁵⁰

Conforme mencionado na introdução, o domínio político não é pressuposto ou aceito sem uma justificação quanto a sua origem, ou seja, ele carece de legitimação - a priori. Nesse sentido, a soberania popular revela-se como a forma de legitimação do regime democrático, e, em decorrência dela, a legitimação do domínio político só pode derivar do povo e não de qualquer outra instância de justificação - o povo é, ele próprio, titular da soberania ou do poder.^{51 - 52}

Contudo, em razão das complexidades sociais, não há como o poder ser exercido diretamente pelo povo. Müller, ao discorrer sobre o tema, chega a afirmar que a democracia popular radicalmente plebiscitária - projeto de Rousseau - é simplesmente impraticável. Em suas palavras: "[...] *há razões suficientes de natureza demográfica, técnico-organizacional, de dinâmica de grupos [...] em virtude das quais o povo não se pode governar a si mesmo*".⁵³ Isso, na verdade, equivaleria a uma ideologia e não a um discurso sobre a democracia, democraticamente estruturado.

Dito isso, observa-se que a necessária dissociação da titularidade e do exercício do poder abrem a possibilidade de um domínio político que, embora formalmente fundamentado

⁵⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.224.

⁵¹ *Ibid.* p.292.

⁵² É justamente neste sentido que designou-se a soberania popular como o núcleo da dimensão organizacional do princípio democrático.

⁵³ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.87.

na soberania popular, pode não ser *democraticamente legitimado*⁵⁴. Ou seja, há uma permanente necessidade de legitimação democrática para o exercício do poder, ou ele não é democrático.⁵⁵

No caso de o enunciado legitimador, expresso em normas constitucionais e infraconstitucionais - designado por soberania popular -, não ser concretizado (servindo de mero pretexto legitimador do poder estatal), a referida e designada soberania popular figuraria, então, simplesmente como mais um dentre os vários títulos de legitimação metajurídicos.⁵⁶ Isso porque a soberania popular vislumbrada como mero instrumento de legitimação para o exercício do poder, não difere de outros títulos de legitimação considerados arbitrários sob a perspectiva do moderno Estado Democrático de Direito.

De todo modo, a soberania popular implica (em teoria) que a vontade do povo seja eficaz e vinculativa no âmbito da ordem constituída, ao mesmo tempo em que determina, a partir da dimensão normativa do princípio democrático (legitimada em termos materiais, formais e procedimentais), os pressupostos e os procedimentos segundo os quais as "decisões" e as "manifestações de vontade do povo" serão jurídica e politicamente relevantes.⁵⁷

Isso significa, primeiro, que a simples fundamentação (em termos formais) de uma ordem na soberania popular não implica que ela seja materialmente democrática. Há uma intrínseca ligação entre a fundamentação do regime democrático - a soberania popular - e o concreto exercício do poder; caso o poder não seja exercido em termos democráticos⁵⁸, a vontade do povo não é eficaz e vinculativa no âmbito da ordem constituída e, por consequência, constata-se a utilização do povo (como nos regimes que se autointitulam democráticos) como mero instrumento de legitimação para o exercício do poder. Ou seja, a

⁵⁴ Salienta-se que dizer *poder legitimado* não é o mesmo que dizer *poder democraticamente legitimado*. Qualquer domínio pode ser legitimado, ainda que através de títulos de legitimação metajurídicos; contudo, para estar *democraticamente legitimado*, a única forma é através do exercício do poder pelo povo. Basicamente, a constituição histórico-cultural de um sistema normativo *em nome* do povo, embora seja suficiente para que o poder que emana desse ordenamento seja validamente invocado (haja vista os incontáveis exemplos), não é suficiente para legitimá-lo em termos democráticos. Isso, porém, não significa que a não concretização da soberania popular possua o condão de deslegitimar o domínio político que se autodesigna democrático; talvez o deslegitime em termos democráticos, mas isso não afeta a validade, a eficácia ou efetividade da ordem vigente.

⁵⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.292.

⁵⁶ NOLASCO, Tiago Junqueira. A legitimidade democrática dos textos normativos no Estado Democrático de Direito: fundamento e finalidade das normas jurídicas. In: CASTRO, Dayse Starling Lima. (Org.). **Direito Público**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012. p.49.

⁵⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.292.

⁵⁸ Para todos os efeitos, o exercício do poder "*em termos democráticos*" implica no preenchimento de todos os requisitos elencados através das complementares dimensões da democracia moderna. Ou seja, sua estruturação e efetividade normativa, organizacional e de respeito aos direitos e garantias fundamentais.

análise de uma ordem pretensamente democrática com enfoque na soberania popular permite, em teoria⁵⁹, diferenciar as ordens que simplesmente se autointitulam democráticas (aquelas que se apropriam da soberania popular sob uma perspectiva estritamente formal), daquelas que procuram concretizá-la sob um aspecto substancial de efetivação do exercício do poder pelo povo.

Depois, embora todo o poder emane do povo, esse não é ilimitado: a soberania popular remete ao específico sentido histórico-culturalmente determinado ao qual a democracia moderna se refere - o Estado Democrático de Direito. Por hora, basta compreender que a soberania popular não se exauri na vontade popular, mas vai além dela, já que está a ser considerada: (1) a partir da moderna perspectiva democrática; e (2) porque não se constitui como mera fundamentação de uma ordem democrática, mas de um Estado Democrático de Direito.

É exatamente nesse sentido que a Constituição da República Portuguesa, por exemplo, dispõe, em seu Art.3º, que: "*a soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição*" (grifo nosso). . No mesmo sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe, no Parágrafo Único do seu Art.1º que: "*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*" (grifo nosso).

De qualquer modo, observa-se que a fundamentação do domínio na soberania popular é somente uma opção⁶⁰ histórico-culturalmente institucionalizada e normativamente consagrada; o que significa que, embora seja a única fundamentação possível para a constituída ordem de direito democrática, não se trata da única fundamentação existente. Nesse sentido, é possível indagar quais seriam as razões pelas quais é necessário defender a democracia e sua respectiva fundamentação - a soberania popular. Afinal, não haveria regimes político melhores do que a democracia?⁶¹

⁵⁹ Fala-se "em teoria" porque a fundamentação da democracia na soberania popular é elemento intrínseco à existência da própria democracia, sendo evidente que a designação de um regime como democrático depende essencialmente da concretização do exercício do poder pelo povo. Isso implica em eleger os meios e mecanismos adequados para a concretização de uma efetiva democracia, tornando-se problemático saber como eles serão estruturados e a partir de que ponto podemos designar uma ordem como democrática.

⁶⁰ Não no sentido de que nos foi literalmente atribuída a responsabilidade de escolher a fundamentação da ordem constituída, mas principalmente porque a ordem constituída decorre de um percurso civilizacional histórico-culturalmente demarcado.

⁶¹ MURCHO, Desidério. **Filosofia em Directo**. Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011. p.12.

Murcho, por exemplo, salienta não parecer fazer sentido que o povo, muitas vezes ignorante e sem tempo ou conhecimento para tomar *boas decisões*, escolha os governantes com base em campanhas publicitárias. É evidente que a probabilidade de isso permitir a escolha do *governante mais competente* é escassa.⁶²

Observa-se que essa crítica é muito mais complexa do que a princípio se pode imaginar - embora, de fato, seja possível contestar as expressões "*boas decisões*" e "*governante mais competente*", não é possível negar que, a partir do mencionado questionamento, Murcho ataca a dimensão organizacional do princípio democrático. O que está em causa não é a possibilidade de instruir o povo no intuito de que os governantes escolhidos por ele sejam mais competentes; não é a definição do que seria um governante competente ou a capacidade do povo de tomar boas decisões. Na verdade, trata-se de um desafio à viabilidade da democracia, que, face a outros regimes, enfrenta obstáculos muito mais complexos (e talvez intransponíveis) para que se possa falar em concreto exercício do poder.

Nesse sentido, no que tange, por exemplo, ao concreto exercício do poder, uma autocracia enfrenta obstáculos muito menores do que uma democracia, já que, no caso específico da democracia, o concreto exercício do poder refere-se, na verdade, ao concreto exercício do poder político pelo povo. Nota-se que, apesar da eficiência da autocracia no que tange ao concreto exercício do poder, só isso não permite concluir que ela seja uma regime político melhor do que a democracia (da mesma forma, atente-se, não permite concluir o inverso). Isso significa que a resposta ao questionamento sobre a existência de regimes melhores do que a democracia não está relacionada a uma comparação entre os diferentes regimes, trata-se de questão muito mais simplória, a de saber para quem esses regimes seriam melhores⁶³ e sob quais aspectos.

⁶² *Ibid.* p.19.

⁶³ Nesse ponto, diante do risco de que os parágrafos anteriores sejam mal interpretados, convém esclarecer: (1) Dentro do contexto mencionado, saber se um regime é melhor ou pior do que outro é irrelevante; o importante é notar que questões consideradas complexas no âmbito de determinado regime são facilmente superadas em outros (em decorrência das características do próprio regime); ao questionar qual seria o melhor regime lidamos com valores histórico-culturais, de modo que o sentido atribuído à expressão "melhor" é relativo não só ao sujeito, mas ao tempo e ao próprio objeto (ou seja, melhor em relação a que aspecto analisado e em comparação a quê?). (2) Não existem elementos suficientes para sustentar que a democracia seja o melhor regime; qualquer afirmação nesse sentido está obrigada a utilizar como critério uma análise estatística, que afirma que a democracia é o melhor por conta do número de sujeitos que legitimam as decisões, o que, ironicamente, contradiz os preceitos da própria democracia, reduzido-a à vontade da maioria. Delimitado nosso específico sentido civilizacional, tudo que podemos sustentar é que a democracia é melhor em relação a determinados aspectos de determinados regimes - nunca o melhor regime.

Em que pese a relatividade no que concerne à qualificação dos regimes políticos e à complexidade do regime democrático, não é difícil perceber que o exercício do poder é somente um elemento dentro da dimensão organizacional do princípio democrático - princípio esse que possui múltiplas dimensões. Assim, embora não seja possível afirmar, a partir dos seus elementos organizacionais, que a democracia é o melhor regime, também não é possível reduzi-la à complexidade que enfrenta no que se refere ao concreto exercício do poder político pelo povo. Nesse sentido, Murcho destaca que a democracia surgiu não como um regime que permite o melhor, mas, antes, como um que evita o pior.⁶⁴ Para ele, embora a ideia de ter governantes com alto grau de profissionalismo e competência⁶⁵ seja atraente, é problemático saber como implementar tal medida sem recorrer a meios arbitrários, que afrontem as próprias dimensões que compõem a democracia.

Ainda que a democracia e sua respectiva fundamentação - a soberania popular - tenham adquirido relevância, sobretudo a partir da II Guerra Mundial, tal relevância ainda contrasta com o déficit de eficácia no plano de seu funcionamento. Ou seja, embora a democracia sobressaia-se no que concerne à legitimidade - provavelmente por conta sua fundamentação estruturada a partir da ideia grega de isogonia⁶⁶ - ela falha no que concerne a sua efetividade (razão pela qual é difícil sustentar a noção de uma democracia plena).

Ribeiro salienta que um dos problemas no que concerne ao difícil funcionamento da democracia moderna possivelmente reside na maior facilidade de agir quando se separa quem governa - isto é, executa, legisla ou julga - de quem é governado - isto é, deixa executar, legislar ou julgar. Tem-se, aí, um recorte consagrado; um regime de submissão mais do que desenvolvido - e, contra ele, uma soberania popular relativamente jovem (que almeja o concreto exercício do poder político pelo povo), mas que não teve tempo, em duzentos anos desde que despontou, para capilarizar suas práticas numa escala comparável à de ordens não-democráticas (essas de eficácia comprovada).⁶⁷

⁶⁴ *Ibid.* p.16.

⁶⁵ Isso para não mencionar a fragilidade da eleição ou mesmo imposição de critérios que permitam averiguar quem seriam esses governantes, supostamente dotados de um alto grau de profissionalismo e competência.

⁶⁶ Assim estruturada pelo simples fato de que cada indivíduo aspira seu reconhecimento como titular de direitos e garantias oponíveis a todos, o que exige o reconhecimento de todos como titulares de direitos e garantias e, em essência, o reconhecimento à todos da titularidade do poder político.

⁶⁷ RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus República: A questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). Pensar a república. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p.20.

Nesse mesmo sentido, a partir de uma análise mais restrita (que enfoca a relação entre governantes e governados) Bittar⁶⁸ sustenta que a ligação entre representantes e representados é muito tênue, sendo predominante na história a presença de um discurso monológico, marcado pela proeminência do legislador. Segundo BITTAR, "*a delegação plena do poder [...] significa o aniquilamento da pessoa, do sujeito, pois sua liberdade será decorativa e a igualdade meramente formal*"⁶⁹. Isso significa que a dificuldade (ou incapacidade) de a democracia moderna concretizar o exercício do poder político pelo povo pode culminar na supressão do sentido histórico-culturalmente positivado de soberania popular - circunstância que corrobora o questionamento de Müller⁷⁰ a respeito da possibilidade de a soberania popular ser uma mera desculpa legitimadora (um mero título de legitimação metajurídico).

Nesse sentido, para falar em soberania popular sob um aspecto substancial, é preciso compreender quais são as medidas necessárias e suficientes para que se possa invocar o "*povo*"⁷¹ e fundamentar concretamente na soberania popular o ordenamento de poder-violência (*Gewaltordnung*)⁷² representado pelo Estado.⁷³ De fato, ao empregar a expressão "povo", o objetivo é evidentemente a legitimação do sistema político constituído. Contudo, é necessário compreender que, na perspectiva do moderno Estado Democrático de Direito, o povo é mais do que um elemento de justificação da ordem vigente: a concretização do exercício do poder político pelo povo é um processo permanente rumo a implementação da democracia.

⁶⁸ BITTAR, Eduardo C. B.. SOARES, Fabiana de Menezes. **Temas de Filosofia do Direito**: velhas questões, novos cenários. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 91.

⁶⁹ *Ibid.* p.91.

⁷⁰ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.51.

⁷¹ Müller salienta que a análise jurídica do emprego da expressão "povo", presente nos textos das normas constitucionais, merece especial atenção, já que sua utilização pretende justificar o aparelho de Estado e o exercício de sua violência (de seu poder enquanto "democrático"). (MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.52).

⁷² "*O termo alemão utilizado pelo autor é Gewalt, que se pode traduzir por violência e por poder. A ambivalência do termo alemão revela uma ambivalência da própria realidade, à qual o termo se refere: o termo alemão admite, por assim dizer, que o poder tem necessariamente uma conotação de violência, ainda que a ideia e práxis do Estado de Direito se empenhem em formalizar, vale dizer, racionalizar e assim tornar transparente e discutível essa violência constitutiva das relações sociais*". (MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.51).

⁷³ *Ibid.* p.51.

Aqui, repete-se o aparente paradoxo da *isogonia* explicitado em tópicos anteriores. Não se está dizendo que a soberania popular é fundamento, aspiração e objetivo de um regime político democrático. A dificuldade, talvez, esteja em compreender que a democracia não é algo estático; perceber que ao falar de democracia estamos nos referindo a um processo.

2.2.2 O exercício do poder através da institucionalização do regime democrático.

Já sabemos que a institucionalização do regime democrático visa à consagração de mecanismos jurídico-políticos responsáveis pela concretização e sucessiva manutenção da democracia moderna. Em termos genéricos, tal institucionalização refere-se a preservação de conquistas político-sociais consagradas através da dimensão normativa do princípio democrático, e a possibilidade de reconstrução sistemática (em termos democráticos) da própria ordem democrática - em busca da concretização do exercício do poder político pelo povo. Em suma, a mencionada institucionalização possui intrínseca relação com os inúmeros institutos e instituições que atuam em prol do Estado Democrático de Direito.

Observa-se que a necessidade de institucionalização do regime democrático visando a consagração do Estado Democrático de Direito e a concretização do exercício do poder político pelo povo é praticamente autoevidente. Contudo, a referida necessidade (autoevidente) frequentemente contrasta com o modo como é conduzida a institucionalização. Isso porque a expressão instituição não pode ser utilizada (no âmbito do Estado Democrático de Direito), por exemplo, no sentido de bloco de condutas aleatoriamente construído pelas supostas leis naturais da sociologia ou da economia.

Leal salienta que para a democracia contemporânea as instituições possuem a acepção de conjunto de princípios e institutos jurídicos reunidos pelo texto constitucional:

"cuja característica é assegurar [...] o exercício dos direitos criados e expressos no ordenamento constitucional e infraconstitucional por via de procedimentos estabelecidos em modelos legais (devido processo legal) com instrumentalidade manejável pelos juridicamente legitimados".⁷⁴

⁷⁴ LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.71.

Essencialmente, Leal refere-se a uma acepção de instituição demarcada pelo movimento constitucionalista moderno⁷⁵, que é arcabouço de direitos e garantias no Estado Democrático de Direito. A partir do moderno movimento constitucionalista⁷⁶ procurou-se estabelecer institutos e instituições jurídicas normativamente estruturadas, e não mais um direito que reproduzisse servilmente a realidade sociológica ou a homologasse. A lei passou a constituir aspecto essencial a implementação das instituições, dando-lhes os elementos de sua conceituação legal, e não mais homologando realidades históricas envelhecidas ou ineficientes, herdadas de estruturas histórico-culturalmente demarcadas.⁷⁷

A verdade é que não se pode conjecturar uma sociedade jurídico-política democrática sem a institucionalização jurídica - estruturada a partir de uma dimensão normativa - do próprio regime democrático. Pensar em uma institucionalização não-jurídica⁷⁸, que não identifique nos mandamentos normativos formalmente estabelecidos um impulso dirigente, é provavelmente um retrocesso histórico.⁷⁹ A questão é que não se pode cogitar a existência (em um Estado Democrático de Direito) de um legislador, juiz ou administrador público que seja identificado como um "interprete magnânimo" ou como um "monopolista hermenêutico", capaz de transcender institutos e instituições jurídicas em nome de aspirações (mesmo as supostamente democráticas), extraídas a partir de um conhecimento subjetivo, dissociado de

⁷⁵ O constitucionalismo moderno está ligado ao surgimento das primeiras constituições enquanto instrumentos de limitação do poder, e surgiu a partir da reorganização do mundo após as revoluções liberais, nos finais do século XVIII. Basicamente, o constitucionalismo "*aflorou-se em necessidade de assegurar direitos fundamentais de liberdade e dignidade dos povos, por sua autodeterminação, em estatutos jurídico-políticos básicos (constituições) votados e aprovados pelo povo, ou seus representantes diretos, como fonte, núcleo e paradigma dos ordenamentos nacionais*". (LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.69).

Segundo Canotilho, "*o constitucionalismo moderno legitimou o aparecimento da chamada constituição moderna*". Em verdade, o constitucionalismo, abrange vários movimentos constitucionalistas nacionais, que declaram as liberdades e os direitos do povo e fixam limites ao poder político do Estado. (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.52).

⁷⁶ Em contraposição ao constitucionalismo moderno, "*[...] designa-se constitucionalismo antigo todo o esquema de organização político-jurídico que precedeu o constitucionalismo moderno*." (Dogliani, Mario. **Introduzione al diritto costituzionale**. Bologna: Il Mulino, 1994. p. 152. *apud* CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.52).

⁷⁷ LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.68.

⁷⁸ Por institucionalização não-jurídica nos referimos a um direito que reproduz ou homologa realidades sociológicas, econômicas, teleológicas, morais, ... e até mesmo políticas, em detrimento de um já estruturado aspecto jurídico, normativamente estabelecido como impulso dirigente de uma sociedade histórico-culturalmente determinada.

⁷⁹ Segundo Popper só uma "teoria formulada" (formalizada) é objetivamente criticável (POPPER, Karl. Conhecimento Objetivo. São Paulo: EDUSP, 1975. p. 35 - 40), razão pela qual a pior Constituição formal, ainda que meramente programática (não efetivadora) ainda é originariamente enunciativa de uma aspiração democrática. A partir do mandamento normativo pode-se interpretar e concretizar o discurso jurídico-político democrático, que não seria jurídico, nem logicamente criticável caso não possuísse um aspecto formal. (LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.68).

um aspecto formal normativamente estruturado - que serve de impulso dirigente - por uma sociedade histórico-culturalmente demarcada.⁸⁰

Nesse sentido, Leal sustenta que a partir do momento histórico em que uma Constituição se proclama condutora de uma sociedade jurídico-política, sob denominação de Estado Democrático de Direito, é inarredável que, pouco importando qual seja a realidade nacional, a institucionalização do regime democrático esteja contida no texto constitucional e nos mandamentos normativos e não mais nas estruturas morais, éticas e econômicas do cotidiano nacional.⁸¹

Observa-se que a institucionalização do regime democrático decorre da necessidade de concretização do exercício do poder político pelo povo, a partir de um projeto constitucional arbitrado pela atividade legiferante e não por órgão de representação integral de uma povo ficticiamente considerado (povo icônico).⁸²

Pode-se sustentar que a institucionalização do regime democrático é um referente jurídico-discursivo de estruturação dos procedimentos legiferantes, judiciais e administrativos, de tal modo que os provimentos (decisões, leis e sentenças decorrentes), resultem de um compartilhamento dialógico-processual na comunidade político-jurídica constitucionalizada e não de estruturas de poder do autoritarismo sistêmico dos órgãos dirigentes. Nessa conjectura, a garantia de direitos pelas instituições e institutos democráticos (constitucionalizados) não decorrerem da autoridade da função legislativa ou judiciária comprometidas com a administração pública de uma realidade econômico-social, mas de uma construção político-jurídico-constitucional de uma comunidade político-jurídica que não deve permitir retrocessos em seus fundamentos constitucionais.⁸³

Essencialmente, no que concerne ao Estado Democrático de Direito, pode-se dizer que o exercício do poder através da institucionalização político-jurídico-constitucional do regime democrático figura como elemento essencial à consecução de uma soberania popular que extrapola o aspecto meramente formal; ao mesmo tempo em que serve de óbice a iniciativas potencialmente desastrosas, que pretendem "salvar" o Estado e a sociedade pelo lado externo

⁸⁰ *Ibid.* p.68.

⁸¹ *Ibid.* p.68.

⁸² MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.42.

⁸³ Em analogia à proposição de Leal sobre a institucionalização do processo. (LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.72).

(através de imposições)⁸⁴, a pretexto de uma possível e radical substituição de um direito ruim por uma "política ideal".

Observa-se que esse tópico não possui a pretensão de enumerar quais seriam os institutos e instituições que pretensamente corroboram para o exercício do poder pelo povo. Primeiro, porque isso exigiria um estudo pormenorizado de cada um desses institutos e instituições, o que não é o foco dessa dissertação. Depois, porque uma análise pormenorizada do exercício do poder pelo povo (através da institucionalização do regime democrático) perpassaria não só pelo exercício do poder político, mas também, (no âmbito democrático) pela construção dos provimentos jurisdicionais e das decisões administrativas. Por fim, porque a institucionalização do regime democrático não ocorre nos mesmos moldes em todas as sociedades.

Para esse estudo, mais importante do que enumerar institutos e instituições é perceber que a democracia contemporânea tem na institucionalização do regime democrático um elemento essencial à concretização do exercício do poder político pelo povo.

2.2.3 O exercício do poder através da representação popular.

A *representação política* é um elemento intrínseco ao sistema político-institucional dos países ocidentais, e sua importância pode ser averiguada tanto a nível conceptual quanto organizacional.⁸⁵ Da perspectiva conceptual, a ideia de *representação política* desempenha um papel estratégico na configuração teórica do Estado moderno, "*a tal ponto que outros princípios [basilares do sistema político moderno] não são enunciáveis ou não têm um significado específico fora de seu relacionamento com a ideia de representação*" (tradução livre)⁸⁶. Da perspectiva organizacional, a representação revela, talvez, uma importância ainda maior, a ponto de alguns autores sustentarem não haver sequer Estado sem representação⁸⁷.

De fato, a *representação política* não é apenas um conceito jurídico-filosófico, mas, acima de tudo, pelo que desempenha, um critério jurídico-político para a organização de uma unidade política. Nesse sentido, PAPA sustenta que a *representação política* possui uma

⁸⁴ Sejam elas imposições políticas, econômicas, sociais, morais, etc.

⁸⁵ PAPA, Anna. **La Rappresentanza Politica** - forme attuali di esercizio del potere. Napoli: Editoriale Scientifica, 1998. p.01.

⁸⁶ *Ibid.* p.02.

⁸⁷ Segundo SCHMITT, não existe Estado sem representação, o Estado depende de uma unidade política para exercício do seu poder-violência (*Gewalt*), o que não pode ser alcançado senão através da representação. (SCHMITT, **Dottrina della Costituzione**. Milano, 1984. p.271).

fundamental e dupla atribuição⁸⁸: em primeiro lugar, sob o aspecto teórico, ela legitima o exercício do poder (constituído e predeterminado) por parte de uma elite numericamente restrita - os representantes⁸⁹; e, em segundo lugar, sob o aspecto organizacional, ela permite a composição de uma pretensa unidade na vontade popular, por natureza multifacetada, tornando, assim, possível a ação do Estado que, através de um processo ao menos formalmente democrático de formação da vontade geral, faz com que seja viável a tomada de decisões em caráter unitário⁹⁰.

A *representação popular*, por sua vez, é uma espécie de *representação política*, que se distingue dela pelo meio específico de composição da representação - que, no caso da *representação popular*, está intrinsecamente relacionado às eleições.

Observa-se que, embora as eleições não possam ser consideradas condição *sine qua non* para a representação, nada obsta que, em cada ordem concreta estabeleça-se um nexo específico entre eleições e representação, preconizando o caráter eletivo de alguns órgãos.⁹¹ Nesse sentido, parece-nos adequado designar o referido caráter eletivo por *representação popular*. Obviamente, a atribuição de uma base eletiva a um determinado órgão não deixa de ter implicações. Conforme salienta URBANO, "*não se pode deixar de reconhecer a existência de uma ligação com relevância política entre eleitores e representantes. Efetivamente, as eleições servem de veículo mediante o qual as ideias, as aspirações, e as orientações populares encontrem expressão em torno do programa dos candidatos ou dos partidos, [o que em suma, corrobora a permanente necessidade de concretização da soberania popular, e resulta na] ideia de que as eleições atribuem aos órgãos eletivos uma peculiar representatividade e uma especial responsabilidade no confronto com os eleitores.*"⁹²

⁸⁸ PAPA, Anna. **La Rappresentanza Politica** - forme attuali di esercizio del potere. Napoli: Editoriale Scientifica, 1998. p.06.

⁸⁹ Observa-se que, a partir da mencionada atribuição, a representação não pode ser vinculada a relações interpessoais. Segundo PITKIN, "*a representação política é primeiramente um arranjo público institucionalizado envolvendo diversas pessoas e grupos, que opera de formas complexas e em larga escala*". (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.221).

⁹⁰ PAPA, Anna. **La Rappresentanza Politica** - forme attuali di esercizio del potere. Napoli: Editoriale Scientifica, 1998. p.06.

⁹¹ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.42.

⁹² *Ibid.* p.42.

Em suma, a *representação popular* é uma forma de objetivação⁹³ da democracia contemporânea através do concreto exercício do poder político por uma parcela numericamente restrita de representantes eleitos, sendo isso compreensível em razão das complexidades sociais que não permitem que o poder seja exercido diretamente pelo povo⁹⁴ e justificável através da associação da *representação popular* à permanente necessidade de realização da soberania popular nas ordens democráticas. Pontua-se, todavia, que a representação popular é somente um dos elementos responsáveis pela implementação da democracia, não figurando sequer como o único elemento responsável pela organização (em termos materiais) do exercício do poder político.

Tal constatação conduz a uma questão central neste trabalho, qual seja, a de saber se o *ideal democrático* encontra-se associado a uma funcionalidade material da política representativa, especificamente, daqueles órgãos que preconizam o mencionado caráter eletivo.

Não se pretende discutir o óbvio; de fato, a *representação política* é elemento intrínseco à noção contemporânea de democracia. Todavia, por não ser a democracia uma ordem estática e, principalmente por existirem diversos fatores⁹⁵ que corroboram com o descrédito, desprestígio e até mesmo a decadência⁹⁶ da *representação popular*, é perfeitamente possível questionar (ressalvado o *aparente*⁹⁷ paradoxo) se a *representação popular* ainda seria um elemento intrínseco à democracia representativa.

⁹³ Fala-se em objetivação da democracia moderna: primeiro, porque a representação popular não é o único elemento que compõe a democracia moderna e que visa à concretização da soberania popular; e, depois, porque a representação, e mesmo a representação popular, nem sempre conduz à concretização da soberania popular.

⁹⁴ Vide nota 55.

⁹⁵ As sucessivas crises que têm afetado o parlamento, protagonizadas pela instabilidade da instituição, pela corrupção de muitos de seus membros, pelo divórcio com a sociedade civil e, cada vez mais, pela inépcia em lidar com muitas das questões levantadas na sociedade contemporânea culminam no descrédito, desprestígio e, potencialmente, até mesmo no declínio da instituição parlamentar. (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento.** Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.31.).

⁹⁶ URBANO sustenta ser exagerado se falar em declínio, sobretudo ao considerar o parlamento enquanto instituição política. Isso porque, "*o descontentamento ou desconfiança dos cidadãos relativamente ao parlamento dirige-se sobretudo aos respectivos membros (haverá deste modo sobretudo uma incumbent-based trust crisis e não tanto uma regime-bases trust crisis)*". (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento.** Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.31.).

⁹⁷ O paradoxo é aparente porque o termo representação, conforme já mencionado na introdução, não possui uma correlação direta com o ideal democrático. Desse modo, os termos *representação popular* e *representação* referem-se a contextos distintos; o que abre a possibilidade de questionarmos, nos tópicos subsequentes, se o termo "representativa" presente na expressão "democracia representativa" obrigatoriamente refere-se à *representação popular*.

2.2.3.1 A natureza das questões políticas:

Antes disso, contudo, é necessário assinalar alguns aspectos atinentes à própria *representação popular*. Para tanto, tornam-se relevantes as diferentes concepções existentes em expressões como “interesse”, “bem-estar”, “desejo” ou quaisquer outros termos relacionados à formação da vontade. Isso porque, enquanto há quem enxergue as referidas expressões como um objetivo a ser determinado pelos representados, outros acreditam tratar-se de algo predeterminado, o que culmina na possibilidade de o representante concretizar tais interesses sem que se tenha de recorrer aos desejos dos representados ou os consultar.

Nesse sentido, caso existam interesses “*verdadeiros*” aos quais o povo, de forma geral, desconhece, então os representantes possuem uma justificativa para buscá-los, mesmo contra os anseios dos cidadãos. Observa-se, contudo, que, ao ir muito a fundo nessa concepção, saímos do domínio da *representação popular* - ela simplesmente torna-se desnecessária - e acabamos com especialistas decidindo questões técnicas e determinando o modo de vida do cidadão, considerado ignorante.⁹⁸

Cabe mencionar que a construção teórica de Burke⁹⁹ é das mais relevantes e complexa neste sentido. Para Burke, os representantes não possuem a obrigação de consultar seus

⁹⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.209.

⁹⁹ Para Burke o representante não tem muita coisa a fazer consultando o representado ou realizando a vontade do representado; isso porque ele está falando sobre a representação de um interesse geral - interesses que os representados não podem reivindicar o privilégio de definir. Segundo Burke, em qualquer sociedade bem estruturada as decisões são tomadas por uma elite genuína, o que ele chama de “aristocracia natural”. Essa elite é essencialmente parte integrante de qualquer grande corpo de decisão corretamente constituído, isso porque “o povo é incapaz de autogovernar-se, incapaz de pensar ou agir sem uma liderança e uma direção”. (BURKE, Edmund. **Burke's Politics**. Eds. Ross J. S. Hoffman and Paul Levack. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1949. p.397). Nesse sentido, os representantes devem ser homens superiores, sábios e habilidosos, não podendo ser homens médios ou típicos, muito menos populares.

Registre-se, contudo, que na visão de Burke raciocinar não é puramente um exercício intelectual, mas uma questão intimamente ligada a moralidade e ao que é certo. A função da razão política é descobrir as leis de deus e da natureza, não de forma abstrata, mas através de uma sabedoria prática. Assim, a superioridade dessa elite natural e as qualidades desejáveis nos representantes estão menos ligadas a intelecto ou conhecimento do que ao discernimento (bom senso), virtude e sabedoria provenientes da experiência prática. (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.169). De qualquer forma, Burke entende que existem respostas moralmente corretas na política, e que elas podem ser encontradas através do exercício da razão e do discernimento.

Para Burke o processo de debate em uma assembleia representativa é elemento essencial na descoberta das respostas corretas para as questões políticas. Consequentemente não há sentido em um representante consultar seu constituinte sobre o que fazer, tendo em vista estar o primeiro presente durante as deliberações.

Ao partirmos da premissa de Burke (de que existem respostas corretas, e de que elas podem ser encontradas), de fato não faz nenhum sentido que homens racionalmente superiores busquem conselho com os estúpidos e inferiores. Assim como não faz sentido que aqueles presentes durante as deliberações consultem com aqueles que não se encontravam presentes - os representados. E acima de tudo, não faz sentido associar a tarefa

constituintes, exceto em situações bastante restritas em que é necessária uma reflexão apurada acerca dos sentimentos da população. A posição de Burke é tida por outras linhas de pensamento como antidemocrática e elitista; está relacionada à concepção de representação de interesses em contraposição à representação de pessoas, e ainda à concepção dissociada entre vontades e interesses. Para ele as decisões políticas são uma questão de conhecimento e razão, não de opinião ou desejo - razão pela qual as questões políticas possuem respostas corretas, que podem ser encontradas.

Pitkin, contudo, salienta que, para a maioria dos teóricos pós-Burke, "[...] *as questões políticas são inevitavelmente controversas e sem respostas corretas*". Os "[...] *interesses são sempre interesses de alguém, que tem o direito de ajudar na definição dos interesses de uma*

de governar a um exercício dos desejos dos representados; já que para Burke os desejos das pessoas não podem ter um status especial - o representante possui o dever de agir livremente como melhor lhe aprouver, devendo deferência apenas à razão. (CANAVAN, Francis P. **The Political Reason of Edmund Burke**. Durham, N. C.: Duke University Press, 1960. p.156).

Burke sustenta ainda que a relação de cada representante é com a nação e não com aqueles que o elegeram. Em sua visão as eleições são apenas um meio para se encontrar membros capacitados para o exercício da representação, razão pela qual, presumivelmente, qualquer outro método de seleção seria aceitável se fosse eficiente para trazer a tona bons representantes. O que realmente importa para Burke é que o verdadeiro interesse de qualquer grupo (ou mesmo de toda uma nação) esta objetivamente relacionado com o que é correto. Para ele, uma pessoa inteligente, bem informada, racional, que estudou, deliberou e discutiu o assunto é a mais qualificada para saber o verdadeiro interesse. Ora, se levarmos em conta "*que o interesse é objetivo e racionalmente decifrável, e que os desejos das pessoas são geralmente baseados em suas opiniões, frequentemente equivocadas, [é óbvio que] o representante deve buscar o interesse do seu constituinte mesmo contra os desejos de seu constituinte*". (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.171 e 176). Nesse sentido, apesar de sua visão ser considerada elitista, Burke rejeita argumentos contrários às eleições. Para ele, através das eleições os representantes submetem sua performance a julgamento de seus constituintes. O que é fundamental se você busca os melhores representantes.

Percebe-se do exposto que para Burke representar a nação significa representar o interesse nacional. Nesse sentido, dizer que determinada pessoa representa determinado constituinte é somente uma maneira formal de dizer que ele representa o interesse do qual aquele constituinte faz parte. Burke afirma que o Parlamento "*não é um congresso de embaixadores com interesses diferentes e conflituosos, [...] mas uma assembleia deliberativa de uma nação com um interesse*". (BURKE, Edmund. **Burke's Politics**. Eds. Ross J. S. Hoffman and Paul Levack. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1949. p.116). Nesse sentido, o verdadeiro interesse deve obrigatoriamente ser descoberto através de deliberação. Contudo, essa descoberta pressupõe a participação dos representantes de todos os interesses - só assim todas as considerações serão trazidas a luz do debate. Para Burke isso não tem nada a ver com os desejos de grupos em conflito, governar é um questão de razão e não de anseios. (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.185 e 187).

Percebe-se, portanto, que só através da participação de pelo menos um representante capaz de cada um dos inúmeros interesse (e por meio de uma deliberação racional) é que se torna possível vislumbrar o interesse nacional. Para Burke a deliberação é o resultado de acordos e consenso, não é uma disputa por meio de votação, em que a maioria prevalece. Burke sustenta que o Parlamento deve deliberar antes de encontrar a resposta, e assume que a referida resposta pode ser encontrada. A votação e o número de pessoas no parlamento não possui qualquer importância; o importante é que os fatos e argumentos sejam apurados de forma precisa. (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.188).

sociedade, [...]".¹⁰⁰ Para a maioria desses teóricos, pessoas e, não interesses, estão representados na política.

Em contraste, ao entender interesses, desejos e expressões afins como definíveis apenas pelas pessoas que sentem ou possuem tais anseios, há quem exija que o representante consulte seus representados e aja em resposta ao que foi respondido por eles. Em um ponto extremo, o ato substantivo de agir por outro (representar) torna-se novamente insubsistente - e portanto impossível - forçando os teóricos a recuar a outra visão de representação ou a declarar que a *representação popular* não passa de uma ilusão.¹⁰¹

De fato, um especialista que tenha por atribuição tomar decisões baseadas em suas competências técnico-científicas não está representando absolutamente ninguém. Da mesma forma, que um homem que só consulta e age de acordo com a vontade de seus representados, não está representando.

Caso os problemas políticos sejam uma questão de conhecimento ou saber - para as quais é possível encontrar respostas objetivas, corretas e válidas - somos obrigados a reconhecer a necessidade de que especialistas substituam os representantes, já que, nesse contexto, a opinião e os interesses dos constituintes são absolutamente irrelevantes. Nesse sentido Pitkin salienta que: "*Se as questões políticas são problemas científicos ou mesmo matemáticos, então seria tolice tentar resolvê-los consultando os constituintes*".¹⁰²

Por outro lado, caso as questões políticas sejam problemas a ser resolvidos por escolhas arbitrárias e irracionais, não haveria o menor sentido em cogitar a necessidade de especialistas ou permitir que os representantes ajam por conta própria; nesse sentido, os representantes teriam de ser literais na realização dos anseios daqueles que, supostamente, estão representando. Observa-se, contudo, que, caso as escolhas políticas sejam, de fato, simplesmente arbitrárias, alguém que escolhe em nome de outrem não está agindo em nome do segundo, mas está simplesmente substituindo-o. Nesse caso, o representante só poderia substituir os desejos do constituinte pelos seus próprios ou ter a ilusão de conseguir consultar todos os seus constituintes - cada qual com seus desejos e interesses específicos e potencialmente contraditórios - e agir de acordo com esses múltiplos e paradoxais desejos e interesses.

¹⁰⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.189.

¹⁰¹ *Ibid.* p.210.

¹⁰² *Ibid.* p.211.

Do exposto, infere-se que a corriqueira afirmação de que a *representação popular* exprime a exigência da integral participação de todos e de cada um na vida política - garantindo, assim, o concreto exercício do poder político pelo povo e, por conseguinte, a implementação de uma ordem democrática - é temerária. O problema da *representação popular* não consisti meramente¹⁰³ na impossibilidade de aferir a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar. O problema vai muito além dessas eventuais discrepâncias; na verdade, refere-se: (1) à natureza das questões políticas; (2) ao papel, à função e à atribuição da própria *representação popular* - que, intrinsecamente ligada à figura do parlamento, vem sendo sucessivamente mitigada; e (3) à efetiva possibilidade de concretização da soberania popular através da *representação popular*.

No que concerne às questões políticas, Pitkin sustenta que elas não podem ser resolvidas através de imposições irracionais e arbitrárias, da mesma forma que não podem ser encaradas como questões de puro conhecimento - em que um especialista capacitado poderia responder de forma adequada. Em sua visão, as questões políticas encontram-se em uma faixa intermediária, na qual a ideia de representar não é apenas desejável, mas necessária.¹⁰⁴ Essa construção ambígua (sobre a natureza das questões políticas) força-nos a compreender um pouco melhor o que seriam questões políticas.

Em suma, questões políticas envolvem providências a serem tomadas no âmbito social, ou seja, ações que devem ser tomadas em prol de determinado fim social. Todavia, isso não é algo tão simples quanto possa parecer. Primeiro, não há consenso a respeito dos fins a serem alcançados, não havendo porquê supor, por princípio, que qualquer uma das inúmeras ideologias existentes, a respeito das incontáveis questões políticas, seja a verdadeira ou a mais adequada. Depois (como se a deliberação a respeito dos fins já não fosse suficientemente complexa), as providências a serem tomadas ainda envolvem valores e análise de meios. Em resumo, caracteristicamente, tanto o julgamento dos fatos que levam à tomada de providências em prol de determinado fim social, quanto os valores concomitantemente a eles atribuídos, bem como os fins propriamente ditos e os meios necessários para atingi-los, todos estão intrinsecamente relacionados à vida política.¹⁰⁵ Sendo certo que, em conjunto, esses elementos compõem a complexidade chamada de questão política.

¹⁰³ Mesmo porque, nem a vontade popular nem a vontade expressa pela maioria parlamentar pode necessariamente ser traduzida em decisões democráticas.

¹⁰⁴ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.212.

¹⁰⁵ *Ibid.* p.212.

Nota-se, então, que, embora a racionalidade não seja garantia de acordo no âmbito político, ainda assim a argumentação racional não deixa de ser relevante. Em essência, a vida política não é feita de escolhas arbitrárias e "*não é meramente o resultado de uma barganha entre diferentes interesses particulares*".¹⁰⁶ É, na verdade, uma combinação de barganhas e compromissos, em que existem indecisões quanto aos compromissos e compromissos conflitantes, e isso não significa, de forma alguma, que os argumentos racionais deixem de ser relevantes.¹⁰⁷

Pitkin defende que é justamente nesse contexto que a representação como um ato substantivo torna-se não só desejável, mas necessária. Sabe-se que a representação não é necessária caso existam respostas corretas, bem como não é necessária caso não existam valores, decisões ou julgamentos envolvidos. Por outro lado, a representação é impossível¹⁰⁸ caso as escolhas sejam totalmente arbitrárias, e a deliberação e racionalidade sejam irrelevantes.¹⁰⁹ Pitkin sustenta que precisamos de representantes precisamente onde não estamos satisfeitos em deixar as questões a cargo dos especialistas; em suas palavras, temos representação substantiva "*somente onde existem interesses envolvidos, e ainda assim, as decisões não possam ser consideradas mera escolha arbitrária*".¹¹⁰

De fato, é fácil visualizar que não há sentido em que as questões puramente técnico-científicas fiquem a cargo de decisões políticas.¹¹¹ Assim como é compreensível, e provavelmente saudável, que deliberações racionais componham parcela das decisões políticas. Contudo, sustentar que determinada decisão política não é arbitrária já exige um esforço significativo. O problema é que, em um universo como das questões políticas - em que existem múltiplos, complexos e antagônicos interesses envolvidos -, nada garante que determinada decisão não seja, no fim das contas, arbitrária. Em termos gerais, a qualificação de um ato como arbitrário consiste justamente na ausência de fundamentação, sendo evidente

¹⁰⁶ *Ibid.* p.212.

¹⁰⁷ *Ibid.* p.212.

¹⁰⁸ Exceto em sua visão formalista ou simbólica simplesmente descritiva.

¹⁰⁹ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.212.

¹¹⁰ *Ibid.* p.212.

¹¹¹ Contudo, é importante destacar, desde já (em confronto com a noção de Estado técnico-científico), que eventuais "*verdades*" técnico-científicas não possuem preponderância face à decisões políticas. É perfeitamente possível e, sobretudo, aceitável e justificável, contanto que motivado, que determinada decisão política, por conta de ponderações e valorações políticas, contrarie uma "*verdade*" técnico-científica. Em termos mais concretos, isso significa que conclusões matemáticas e estatísticas não são aspectos determinantes no âmbito de uma ordem democrática de direito.

que a mera vontade não se constitui como fundamento para implementação de quaisquer decisões políticas.

Se a *representação popular*, em seu sentido substantivo, exige que as escolhas políticas não sejam arbitrárias, deve-se ter claro o que é uma decisão política arbitrária e como evitar tal arbitrariedade; do contrário, a qualificação ambígua da natureza das questões políticas - que nos permite escapar da dicotomia entre "*respostas corretas*" e arbitrariedade - figuraria insubsistente, obrigando-nos a reconhecer a representação popular como mera ilusão.

Em sentido amplo, no que concerne à arbitrariedade, sabe-se que a distribuição das funções primordiais do Estado entre órgãos independentes e harmônicos corroborou o controle do poder estatal e exigiu dos governantes a submissão ao ordenamento jurídico, proporcionando, desse modo, parâmetros objetivos, aptos a proteger os direitos já consagrados. Por sua vez, transcendendo a limitação de poder imposta pelo paradigma do Estado de Direito, Castanheira Neves sustenta que "*uma das mais altas e originárias diferenciações culturais de compreensão da praxis na nossa civilização greco-romana e cristã-européia foi decerto a prioridade do direito sobre a política*".¹¹² Em suma, foi justamente a tentativa de limitação do poder político pela consagração de limitações jurídicas, histórico-culturalmente constituídas, que permitiu a essa civilização ser designada de "civilização de direitos".

Em um contexto amplo, portanto, temos a qualificação de uma decisão política arbitrária como aquela que afronta as já consagradas limitações jurídicas histórico-culturalmente constituídas. Isso, contudo, não exclui o adjetivo arbitrário das decisões políticas que, embora não afrontem o ordenamento jurídico, carecem de fundamentação.¹¹³ Registre-se que não há qualquer sentido em realizarmos um juízo de valores das possíveis fundamentações; não interessa se a decisão política tem como fundamento determinados valores, fatos, meios ou fins - a "*qualidade*" da fundamentação (pressupondo a existência de

¹¹² NEVES, A. Castanheira. A redução política do pensamento metodológico-jurídico. **Digesta**, Coimbra, v. 2º, p.379-421, dez. 2010. p.380.

¹¹³ No primeiro caso o adjetivo arbitrário designa o ato que afronta a ordem democrática de direito, ou seja, refere-se a um ato político que, mesmo fundamentado, desafia as já consagradas limitações jurídicas histórico-culturalmente constituídas. No segundo caso, utiliza-se o adjetivo arbitrário para designar um ato político que carece de fundamentação, ou seja, um decisão política que "*não possui*" ou não permite ao eleitor (constituente) ter acesso aos fundamentos utilizados para a tomada da decisão.

critérios disponíveis para aferi-la) é simplesmente irrelevante.¹¹⁴ É relevante, contudo, que a decisão política esteja fundamentada - caso contrário não há nada que impeça que a mesma seja considerada arbitrária -, sendo válido reforçar que a simples vontade, ainda que seja da maioria parlamentar, não é fundamento.

Observa-se que a necessidade de fundamentação da decisão política está institucionalmente atrelada à concretização da própria soberania popular, visto que a representação popular figuraria como prática insubsistente caso a natureza das questões políticas fosse simplesmente arbitrária. Observa-se, ainda, que a necessidade de fundamentação refere-se especificamente às decisões (e não ao voto do parlamentar), ou seja, decisões institucionais derivadas do devido processo legislativo. Isso significa que a fundamentação das decisões não se refere às motivações do representante, o que poderia gerar discussões a respeito da manutenção da autonomia e independência parlamentar (o que não é o enfoque deste tópico).

A fundamentação, além de impedir que o sentido da *representação popular* se esvaia¹¹⁵ - perdendo-se em uma concepção formalista em que a representação substantiva não passa de uma ilusão -, ainda está relacionada com um elemento fundamental dentro da democracia - a "*visibilidade*" do poder. Segundo Bobbio, "*não há nenhuma representação que posse em segredo ou em portas fechadas; representar significa tornar visível [...]*".¹¹⁶

Bobbio explica que, na passagem da democracia direta para a democracia representativa, de fato, a assembleia ao ar livre (em que se reúnem os cidadãos para ouvir os oradores e então expressar suas opiniões) desaparece; contudo, a exigência de "*visibilidade*" do poder, não. Essa exigência, pretensamente,¹¹⁷ passa a ser satisfeita de outras maneiras, como, *por exemplo*, através da publicidade das sessões do parlamento e da formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa.¹¹⁸ Nesse sentido a fundamentação das decisões políticas, para além de tornar viável a própria *representação popular* - escapando das concepções de decisão como imposição de "*verdades*" e arbítrios -,

¹¹⁴ Segundo a lógica democrática o juízo de valores das possíveis fundamentações é irrelevante porque cabe ao eleitor (constituente) a tarefa de fazê-lo - isso, sem adentrarmos ao mérito da capacidade do eleitor de qualificar as decisões políticas, seus fundamentos e por consequência a atuação dos parlamentares.

¹¹⁵ Isso, como já visto, por conta da concepção de que a resolução das questões políticas se baseiam em escolhas arbitrárias e irracionais, cabendo ao representante, em essência, substituir seu constituente.

¹¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.387.).

¹¹⁷ Pretensamente, porque a satisfação da exigência de visibilidade do poder na democracia contemporânea contrasta com o desinteresse e desinformação dos cidadãos.

¹¹⁸ *Ibid.* p.386.

corroborar a "*visibilidade*" de poder, transportando para a ordem de direito democrática elemento essencial, sem o qual não seria possível (mesmo a nível teórico) cogitar a possibilidade de uma soberania popular.

A lógica é relativamente simples: caso as decisões políticas sejam transparentes, fundamentadas e publicamente veiculadas, o cidadão terá capacidade de avaliá-las e, perseguindo seus próprios objetivos e interesses, exercer um juízo de adequação quanto aos representantes eleitos. Em suma, se as decisões políticas não são, de fato, compostas somente por aspectos técnico-científicos ou por arbítrios, então a representação popular é coerente, e o povo exerce um juízo de "*expectativa-adequação*" que é essencial à concretização da soberania popular.

2.2.3.2 *A representação popular.*

O problema é que a hipótese acima formulada dificilmente resiste a uma análise crítica. Primeiro, nada impede que seu pressuposto necessário - a natureza ambivalente das questões políticas - esteja deturpado¹¹⁹, o que desqualificaria a representação popular como mecanismo de concretização da soberania popular. Ademais, é perfeitamente possível questionar o interesse dos cidadãos em política e a sua capacidade para avaliar decisões nesse âmbito; se o próprio voto muitas vezes é relegado a segundo plano, que se dirá das decisões políticas. Não bastasse, ainda se pode arguir se o povo, ao votar, realmente exerce um juízo de "*expectativa-adequação*" ou se ele figura como mero elemento legitimador. Por fim, deve-se ter em mente que a função do parlamentar é muito mais complexa do que se adequar aos objetivos e interesses dos cidadãos.

a) A complexidade da representação popular:

- *A contraposição entre os interesses locais e o interesse nacional.*

No que toca a essa complexidade, PITKIN explica que o representante é, tipicamente, "*simultaneamente advogado e juiz, um agente de sua comunidade, assim como um*

¹¹⁹ Por deturpado entendem-se: decisões arbitrárias e decisões puramente técnico-científicas no âmbito político.

representante da nação".¹²⁰ Nesse sentido, seu dever é buscar tanto o interesse nacional quanto os interesses de sua comunidade e de seus eleitores, o que pode ser uma tarefa árdua - já que a possibilidade de compatibilização entre eles é, no mínimo, restrita.

Pitkin descreve que o argumento mais comum na literatura é a postulação de uma harmonia automática entre o interesse nacional e o interesse local - argumento que ela sustenta ser superficial. Trata-se de um tipo de "*mão invisível*"¹²¹ da política que é pressuposta para evitar qualquer conflito real. Seguindo essa lógica, o interesse nacional nada mais seria do que a soma dos diversos interesses locais e particulares. Isso, obviamente, é falso.¹²²

Para Pitkin, a dificuldade está na correta formulação verbal de um fato óbvio. Embora toda nação, em certo sentido, seja a soma de suas partes, ela deve, às vezes, pedir que alguma de suas partes sacrifique-se em nome do bem-estar geral. "*Neste sentido cada distrito é parte de um todo, e o interesse nacional não é um interesse separado, hostil ao interesse distrital. [...] o interesse nacional não pode simplesmente ignorar ou passar por cima do bem-estar de suas partes, ou de seus indivíduos*".¹²³ Em essência, percebe-se que a contraposição entre os interesses nacional e local é desnecessária, já que o parlamentar deve levar em conta toda essa complexidade em suas decisões. Isso, contudo, não atenua tais complexidades.

- *Os representantes e a realidade política.*

De qualquer forma, observa-se que a complexidade na representação popular não está restrita à contraposição entre os interesses locais e o interesse nacional. Questões problemáticas existem se focarmos nossa análise nos representantes e na realidade política. Conforme pontuado em parágrafos anteriores, as decisões do legislador são muito mais complexas do que o modelo possa sugerir. "*A representação moderna atua dentro de uma elaborada rede de pressões, demandas e obrigações; e existem discordâncias consideráveis entre os legisladores sobre os meios apropriados de cumprir seus papéis*".¹²⁴

¹²⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.218.

¹²¹ Termo introduzido por Adam Smith em "*A riqueza das nações*" para designar a autorregulação econômica na economia de livre mercado.

¹²² PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.217.

¹²³ *Ibid.* p.217.

¹²⁴ *Ibid.* p.219.

O representante é escolhido por um grande número de pessoas, o que torna difícil (para não dizer impossível) determinar os interesses individuais envolvidos.¹²⁵ Embora os representantes ajam em nome de um grupo de pessoas (todas com múltiplos interesses), a maioria delas parece ser incapaz de conceber qualquer desejo explícito em relação as questões políticas. Por um lado, o eleitorado não possui qualquer interesse em muitas questões, por outro, ele pode ter severos conflitos de interesse. Não bastasse, os representantes possuem ciência da ignorância, da apatia e da irracionalidade de seus eleitores. E tudo isso corrobora para a formação de um cenário bastante instável.

Para além disso, deve-se ter em mente que *"o representante é um profissional político no quadro de uma instituição política, um membro de um partido político que quer ser reeleito, e um membro do legislativo juntamente com outros representantes"*.¹²⁶ Isso significa que o representante tem de ser sensível aos interesses de seu partido¹²⁷ e a vários grupos de interesses públicos e privados.

Como integrante da instituição parlamentar, o representante ocupa uma função política que está atrelada a obrigações e expectativas. E, para agir de forma efetiva, ele deve ter em mente não só as regras formais e informais do corpo legislativo, mas também seu lugar dentro de toda a estrutura de governo.¹²⁸

Não bastasse, o representante possui ideias e opiniões próprias - no mínimo sobre algumas questões. O que significa que, para ele, algumas ideias podem ser intrinsecamente doentias, imorais ou indesejáveis. Por outro lado, suas opiniões estão constantemente sendo influenciadas por aqueles que o rodeiam e por suas fontes de informação. Líderes de partido, colegas parlamentares, amigos, lobistas e até mesmo e-mails são influências constantes na vida parlamentar.

¹²⁵ PITKIN chega a sustentar que *"os representantes raramente tem acesso a informações precisas sobre os pontos de vista e interesses de seu eleitorado"*. (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.219). O que, embora possa ser verdade, opino talvez figure como fato irrelevante dentro do cenário político. Isso porque a necessidade de o representante ter ciência dos interesses de seu eleitorado, infelizmente, perpassa muito mais por uma questão estratégica na arrecadação de votos do que por uma tentativa de concretização dos múltiplos e paradoxais interesses de seu eleitorado. Na verdade, pela lógica da *representação popular*, caberia ao eleitor o exercício do juízo de *"expectativa-adequação"* em busca de candidatos que compartilhem de seus interesses.

¹²⁶ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.220.

¹²⁷ Tanto interesses locais quanto nacionais.

¹²⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.220.

Por fim, é preciso ter em mente que as questões políticas não são tratadas como assuntos isolados; ao contrário, elas estão relacionadas, e o parlamentar costuma firmar compromissos em alguns casos visando atingir algum interesse em outros.¹²⁹

- *A instituição parlamentar.*

Observa-se ainda que para além das complexidades apresentadas - referentes à formação vontade e à vontade individual do próprio representante -, é necessário considerar a complexidade atrelada à própria instituição parlamentar, que, no exercício de suas funções enfrenta situações igualmente complexas, algumas das quais problemáticas.¹³⁰ É impossível, contudo, pontuar todas as funções que um parlamento pode exercer, mesmo porque elas variam no espaço e no tempo. Nesse sentido, deve-se considerar a complexidade de algumas funções fundamentais que tendem a ser persistentes, dentre as quais destacam-se: a função de legitimação; a função de ligação/conexão; a função de controle; e a função de decisão.¹³¹

No que concerne à função de legitimação, Urbano pontua três aspectos relevantes. O primeiro deles está relacionado à resolução de conflitos e à busca de consensos na tomada de decisões. Segundo a autora, a habitual crítica dirigida ao parlamento - a respeito de sua incapacidade técnica para compreender a complexidade dos assuntos e assim, tomar medidas adequadas - "*esconde e subestima a indispensabilidade de um órgão com capacidade para definir questões políticas genéricas e a tomar decisões aptas a responder à generalidade das demandas sociais [...]*".^{132 -133} Em suma, a resolução de conflitos pressupõe um trabalho de

¹²⁹ *Ibid.* p.220.

¹³⁰ Há, aqui, uma questão interessante: no fim das contas, o parlamento está obrigado a formular, a partir de vontades individuais (dos parlamentares) que representam vontades difusas (dos representados), uma vontade geral, do próprio parlamento, que pode não coincidir com nenhuma das vontades originais.

¹³¹ "*Essa síntese das principais funções dos parlamentos é [originariamente] apresentada por Gary W. Copeland e Samuel C. Patterson, "Changing an institutionalized system", in Parliaments in the modern world. Changing institutions , Ann Arbor, 1997, p.153"*. URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.43.

¹³² *Ibid.* p.43.

¹³³ No mesmo sentido, BOBBIO sustenta que o cientista e o político possuem tempos, responsabilidades e funções distintas. Enquanto o cientista pode conceder-se longos períodos na busca da melhor resolução para determinadas questões, o político deve, quase sempre, decidir em condições de necessidade e urgência. Da mesma forma, enquanto a responsabilidade de um cientista é esclarecer os termos de um problema, a do político é solucioná-lo com uma decisão, que não pode ser adiada indefinidamente, sendo que, em geral, a decisão de não decidir não é uma boa decisão. Por sua vez, ao cientista é permitido dizer que o problema é, no atual estágio de nosso conhecimento, insolúvel. Ao passo que o político é obrigado pelas circunstâncias a tomar uma decisão, qualquer que seja; isso porque, com frequência é melhor uma decisão ruim do que nenhuma decisão. Sobretudo

negociação em busca de consenso para a tomada de decisões, algo que, em um paradigma técnico-científico, provavelmente perpassa por um modelo impositivo, sustentado em dados técnicos, que potencialmente ignoraram relevantes questões políticas e sociais.

O segundo aspecto está relacionado ao papel de integração exercido pelo parlamento.¹³⁴ É através do sistema parlamentar que ocorre a integração de todas as forças políticas que aceitam os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Esse aspecto permite ao cidadão reconhecer como legítimo o poder parlamentar e, assim, obedecer voluntariamente às decisões políticas - já que elas derivam de uma instituição política que integra interesses múltiplos e contraditórios através um exercício dialógico que visa à formação de uma vontade única.

O terceiro aspecto está relacionado à legitimação dos agentes públicos. Ao legitimar os membros do parlamento estamos, reflexamente, a legitimar uma série de titulares de outros órgãos.¹³⁵ Isso porque é a partir do parlamento que outros órgãos de considerável influência política emergem - como por exemplo, os titulares dos tribunais constitucionais. Mas não é só: a *instituição parlamentar* é alicerce de todo um ordenamento jurídico¹³⁶, o que significa que, a partir dela - e por sua conta -, pressupõe-se a validade, a eficácia e efetividade de todo um sistema de Estado, que é considerado legítimo em conformidade com o referido ordenamento, e que determina (em todos os níveis) as formas de titulação em cargos e funções públicas, sejam elas eletivas ou não.

Já no que concerne à função de ligação/conexão, Urbano esclarece que os parlamentos favorecem a ligação entre seus membros e os círculos eleitorais, o que resulta em uma maior responsividade dos primeiros em relação aos segundos.¹³⁷ Em suma, trata-se do já

são distintas as suas funções. Enquanto a "*função do político é solucionar conflitos, que, não resolvidos, levam uma sociedade à perdição; a do cientista é não apenas esclarecer os termos de um problema, mas também educar diretamente aqueles que se dedicam a esses estudos, e indiretamente o público em geral, [...]*". BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.397.

¹³⁴ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.44.

¹³⁵ *Ibid.* p.44.

¹³⁶ Observa-se que não cabe aqui diferenciar o o legislador constituinte do legislador ordinário. O que importa é percebermos que, ambos, e no mesmo sentido, legitimam o ordenamento jurídico por conta de sua atuação como representantes eleitos, ao mesmo tempo em que corroboram a concretização da soberania popular. Observa-se que ambos estão relacionados à instituição parlamentar, não havendo, nesse contexto, diferença (ou razão para diferencia-los) em termos institucionais.

¹³⁷ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.45.

mencionado juízo de *expectativa-adequação* exercido pelo eleitorado em prol da concretização da soberania popular.

No que concerne a função de controle, Urbano pontua dois importantes aspectos, o primeiro deles relacionado ao controle político, e o segundo, ao controle financeiro¹³⁸⁻¹³⁹ A ideia do controle assenta-se na necessidade de que o governo seja responsável perante o parlamento; isso, no intuito de evitar ações arbitrárias por parte do Estado e, em teoria, garantir que os interesses do Estado ou particulares não se sobreponham ao interesse geral. Segundo Urbano, o controle político *"implica que o governo seja chamado a responder politicamente perante o parlamento - colocando-se desse modo um problema de responsabilidade política e de responsividade daquele em face deste"*¹⁴⁰. Há de se salientar, todavia, que a referida função de controle político é hoje exercida apenas pelos partidos da oposição; o parlamento, entendido como peça fundamental no esquema de separação de poderes, talvez já não seja um corpo tão autônomo e independente - caminhando, possivelmente, para um processo de instrumentalização em que a instituição parlamentar, através de um mero exercício formal, figura como principal órgão responsável pela concretização da soberania popular, quando talvez, na verdade, preste-se meramente à legitimar a ordem constituída.

É fato que o êxito dos governos em obter (através de seus partidos) a maioria absoluta dos assentos parlamentares implica em uma menor efetividade ou mesmo na completa inefetividade da função de controle teoricamente exercida pelo parlamento. Urbano destaca que é justamente o esvaziamento dessa função de controle que mais tem contribuído para a designada "crise da instituição parlamentar". Todavia, a autora ressalta que não é o exercício da referida função de controle que está em causa, mas sua efetividade e os resultados práticos de sua utilização. Para a autora, o aspecto positivo é que, através da utilização, pela oposição,

¹³⁸ A respeito do controle financeiro vamos nos restringir mera menção de seu progressivo esvaziamento. Cabe mencionar que *"esta é a função em que a instituição parlamentar viu esvaziar de forma mais patente os seus poderes efetivos. [...] a margem de manobra do parlamento neste domínio é hoje em dia bastante escassa (uma percentagem apreciável do orçamento já está comprometida por obrigações pré-existent), com a conseqüente desvalorização da relevância política da discussão orçamental. Por outro lado, a extrema complexidade das questões financeiras tornou inacessível a sua compreensão à generalidade dos parlamentares, com o que a sua função de controle financeiro vai resultar mais em virtual do que real. Finalmente, há que não esquecer a "obrigação" de apoio à proposta orçamental do governo no que [concerne base aliada] que o sustenta.* URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.52.

¹³⁹ *Ibid.* p.50 a 53.

¹⁴⁰ *Ibid.* p.51.

de todo o *instrumentarium* colocado à disposição do parlamento, a atuação governamental (ou pelo menos seus aspectos mais relevantes) estão sob o escrutínio dos próprios cidadãos¹⁴¹, que, por consequência têm maior consciência na realização do juízo de expectativa-adequação. O problema é que esse juízo está apoiado em uma potencial maior consciência e consistência da opinião pública em relação à atuação do governo e de seus representantes e, tudo isso é simplesmente pressuposto.

Por último, no que concerne à função de decisão, Urbano assinala outros três relevantes aspectos. O primeiro deles está relacionado à discussão e ao debate político, que assumem características emblemáticas no cenário contemporâneo. Para a autora "*o parlamento afirmou-se ao longo dos tempos como um local privilegiado de debate político nacional - debate prévio à tomada das grandes decisões*"¹⁴². Todavia, URBANO salienta que hoje, provavelmente, o parlamento já não figura como principal centro da dinâmica política, porque outros "locais de socialização política" vêm sucessivamente impondo-se ao debate político parlamentar. Meios de comunicação, principalmente televisivos, vêm exercendo influência permanente, até hoje em nível desconhecido, sobre os principais debates políticos.¹⁴³ Por outro lado, mais recentemente, a internet através das redes sociais¹⁴⁴ e não só, revelou-se como potencial mecanismo de mobilização política (em muitos países ainda de forma não tão abrangente quanto os meios televisivos).

Embora o deslocamento da dinâmica política seja algo emblemático, Urbano sustenta que, no que concerne à discussão e ao debate político, o problema não está diretamente relacionado ao referido deslocamento, mas à progressiva substituição do debate por um jogo de negociações entre os partidos. Paradoxalmente, "*[...] o pluralismo político [conduziu] a uma desigualdade, sobretudo técnica e fática, entre as diversas forças partidárias relativamente à transmissão de sua mensagem política*". O que tende a ser compensado através de barganhas entre os partidos no intuito de aprovar seus respectivos interesses.

¹⁴¹ *Ibid.* p.51.

¹⁴² *Ibid.* p.45.

¹⁴³ *Ibid.* p.46.

¹⁴⁴ Assim como ocorre com os meios de comunicação em massa, é necessário ter cautela ao estudarmos as redes sociais e seu papel como um local de socialização política. Primeiro, porque elas não se prestam precipuamente a esse fim, embora já se tenha revelado, em mais de uma ocasião, como um mecanismo determinante em mobilizações políticas. Segundo, porque o acesso à internet e, por conseguinte, às redes sociais ainda é restrito em muitos países (seja por conta de fatores econômicos ou mesmo por conta de restrições políticas). Terceiro, porque as redes sociais, na verdade, não são espaços públicos, e sim empresas privadas, com convicções e valores (mesmo políticos) próprios. Quarto, porque no âmbito das redes sociais, na grande maioria das vezes, não é possível identificar grupos e suas respectivas motivações políticas, escondidas por trás das telas do computador.

O segundo aspecto, por sua vez, está relacionado ao papel de articulador e agregador de interesses exercido pelo parlamento em prol de uma generalização dos interesses. "A progressiva fragmentação dos estratos sociais levaram à proliferação de demandas políticas que exigem respostas do aparelho governante, [...]"¹⁴⁵. Segundo Urbano, esse fenômeno conduz a uma inevitável sobrecarga de demandas, que culmina em uma perigosa subvalorização do conceito de interesse geral - ofuscado pelas múltiplas e muitas vezes paradoxais pretensões dos diversos grupos de interesse. Nesse sentido, o papel da instituição parlamentar como órgão que articula e agrega interesses¹⁴⁶, "através da conversão das demandas em escolhas políticas alternativas, de caráter mais geral", é imprescindível, pois se presta a contrariar o problemático fenômeno da particularização dos interesses¹⁴⁷.

Contudo, isso pressupõe a manutenção e o aprimoramento da própria instituição parlamentar, através da ampliação das discussões e dos debates políticos; a progressiva substituição do caráter dialógico da instituição parlamentar pelo jogo de barganhas entre partidos potencialmente deturpa a função do parlamento como articulador e agregador de interesses - porque, em razão de eventuais negociações partidárias, algumas escolhas políticas, que poderiam, em outras condições, assumir um caráter mais geral, podem ver-se deslocadas para uma problemática particularização da decisão. Pontua-se, todavia, que a referida deturpação não exclui do parlamento quaisquer de suas funções; na verdade, trata-se de uma faceta da complexidade da representação popular: as barganhas políticas¹⁴⁸ não deixam de ser um mecanismo para a resolução de conflitos e a busca de consenso na tomada das decisões, o que, paradoxalmente, pode conduzir ao problemático fenômeno da particularização dos interesses.

O terceiro aspecto está diretamente relacionado à função de decisão da instituição parlamentar e consiste na adoção das medidas legislativas. URBANO salienta que "*a forma*

¹⁴⁵ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.48.

¹⁴⁶ URBANO pontua que embora a função de articulação e agregação de interesses "*tenha atualmente nos partidos políticos e nos grupos de interesse e de pressão as suas vias de desenvolvimento habituais, [essa função] não é estranha a instituição parlamentar*". (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.47).

¹⁴⁷ *Ibid.* p.47 e 48.

¹⁴⁸ Na verdade, a pressuposição de que os cidadãos exercem um juízo de expectativa-adequação, aliada à urgência de muitas decisões políticas, favorece a utilização de barganhas políticas como mecanismo para a resolução de conflitos, sem torná-las condenáveis, já que o parlamento assume (em teoria) uma maior responsividade em face do juízo de adequação exercido pelos eleitores.

mais elevada de produção normativa continua a ser invariavelmente atribuída aos parlamentos". Não sendo por acaso que as constituições atribuem ao legislador-parlamentar competência privativa para legislar sobre certo número de matérias consideradas importantes por determinadas sociedades. Observa-se, contudo, que, contemporaneamente, verifica-se uma tendência por parte dos parlamentos a se auto-limitarem à fixação das bases dos regimes jurídicos, deixando a cargo dos governos a tarefa de complementar ou desenvolver, através de atos normativos próprios, os mandamentos parlamentares. Urbano esclarece que essa tendência é compreensível em razão da crescente complexidade com a qual os parlamentos e seus respectivos membros devem lidar.

De fato, em vista disso, é possível questionar a preponderância do parlamento com principal protagonista do poder normativo. URBANO salienta que, ao atentar-se aos aspectos substanciais¹⁴⁹ de formação dos mandamentos normativos, chega-se à conclusão de que não são apenas os parlamentares que determinam o conteúdo e o modo de implementação das medidas legislativas. Em suas palavras, *"o governo com seu poder de iniciativa legislativa [...] e os grupos de pressão com [suas atividades persuasórias] são apenas alguns exemplos desse novo fenômeno de transmutação legislativa"*. Há, inclusive, quem defenda que o poder normativo parlamentar deixou de ser a expressão da vontade do povo para se tornar um mero instrumento de governo¹⁵⁰ - nesse sentido, o parlamento exerceria hoje (proeminentemente) um mero controle inter-orgânico (controlando as iniciativas legislativas do governo).

Obviamente, seria exagero subscrever a mencionada afirmação tendo por base apenas a questão iniciativa legislativa¹⁵¹. Contudo, sob uma perspectiva mais genérica (que abranja todo o contexto acima), em que se vislumbra uma progressiva e sucessiva perda de autonomia legislativo-parlamentar (potencializada nos diversos problemas da instituição parlamentar - alguns dos quais intrínsecos), a referida afirmação, além de ser coerente¹⁵², figura como um

¹⁴⁹ A análise dos aspectos substanciais transcende o aspecto meramente formal e se presta a questionar quem verdadeiramente determina o conteúdo das leis.

¹⁵⁰ MORILLO, Joaquín García. Mitos y realidades del parlamentarismo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. n.º 9, Maio-Agosto, 1991. p.129.

¹⁵¹ Segundo Urbano, toda iniciativa legislativa do governo é também uma iniciativa de uma coligação partidária - um grupo parlamentar. Nesse sentido, teríamos uma iniciativa parlamentar-governamental (ou, mais provavelmente governamental-parlamentar), não havendo conteúdo na expressão iniciativa governamental. Ademais, *"ainda que o governo apresente uma proposta de lei, esta [...] pode sofrer alterações e emendas [decorrentes de sua] passagem [...] pelas comissões e pelo pleno do parlamento"*. (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.49.)

¹⁵² Ainda que o parlamento não exerça um mero controle inter-orgânico, a desvalorização de sua clássica função decisória é evidente e, talvez, esse seja o prelúdio para que o poder normativo parlamentar torne-

mero detalhe no âmbito de uma complexidade crescente. Isso, contudo, não é suficiente para se falar em "crise da instituição parlamentar", porque, como instituição, o parlamento, além de não enfrentar problemas insolúveis, possui, na resposividade perante o povo e no devido processo legislativo, os mecanismos adequados à resolução das questões que enfrenta. Por outro lado, o quadro apresentado é suficiente para se cogitar uma crise na representação popular, porque, enquanto vislumbrado como um dos elementos responsáveis pela concretização da soberania popular, ele se deve por em termos efetivos e não partir da pressuposição de que o povo exerce indubitavelmente um juízo de adequação quanto à atuação de seus representantes eleitos.

b) A capacidade e o interesse político do cidadão-eleitor:

Como se sabe, os eleitores não são todos, como é óbvio, os cidadãos racionais, bem informados e politicamente ativos que a fórmula da representação popular parece requerer.¹⁵³ Na verdade, a maioria das pessoas é apática em relação à política, e muitas delas não veem sequer sentido em votar. E mesmo aquelas que votam, em sua maioria, fazem-no baseadas em alguma lealdade partidária ou, ainda, por conta de características pessoais dos candidatos. A situação agrava-se se considerarmos os países que exigem o voto compulsório, já que, nesses casos, fica evidente que uma parcela significativa dos eleitores não exerce o juízo de "expectativa-adequação" - o que seria essencial ao perfeito funcionamento da lógica da representação popular.

Em geral, as decisões dos eleitores parecem ser motivadas pelo contato com grupos primários, como família, amigos e associados. *"Isso significa que a decisão das eleições depende muito mais dos hábitos, sentimentos e disposição do que de racionalidade ou considerações informadas a respeito dos candidatos ou partidos em questão"*.¹⁵⁴

O que geralmente se constata é que tanto as características pessoais dos candidatos quanto os comprometimentos partidários prestam-se simplesmente a justificar uma preferência já formada. Ou seja, raramente servem de base em uma escolha que envolva uma análise apurada a respeito do histórico de votos do congressista ou de sua concreta participação política. A situação é compreensível; os únicos que terão capacidade para exercer

se, de fato, uma mero instrumento de governo - o que permite-nos sustentar que a referida afirmação é no mínimo coerente.

¹⁵³ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.220. p.219.

¹⁵⁴ *Ibid.* p.219.

um juízo de adequação são aqueles que possuem expectativas com relação a algum candidato, partido ou aliança política. Se o voto é motivado por afinidade, carisma ou ideologia, o juízo de "expectativa-adequação" torna-se impossível e, paradoxalmente, contrariando o que a princípio pareceria lógico, a representação popular, nesses moldes, não se presta à concretização da soberania popular.

Ora, se consideramos que a soberania popular implica que a vontade do povo seja eficaz e vinculativa no âmbito da ordem constituída, caso o voto não expresse uma "vontade" específica - e, portanto, não gere expectativas - a representação popular não levará à concretização da soberania popular, mas à mera legitimação para o exercício do poder.¹⁵⁵ É interessante perceber que a associação da representação popular à concretização da soberania popular só é possível através da ideia de emancipação do povo e de consolidação da cidadania, o que, ironicamente, é o oposto da ideia de povo como mero instrumento de legitimidade.

Nesse contexto - que abrange questões problemáticas e complexas em diversos âmbitos - torna-se tentadora a ideia de abandonar a representação popular em prol de uma qualquer outra representação. "*Talvez a representação popular seja somente um ficção, um mito que faz parte do folclore de nossa sociedade.*"¹⁵⁶ Contudo, abandonar a representação popular é provavelmente só uma atitude precipitada e nada sensata. Já sabemos, por conta das múltiplas dimensões do princípio democrático, que a representação popular é apenas um dos mecanismos que visam à concretização da soberania popular, e isso, por si só, já é suficiente para refutarmos a hipótese de abandono. Ademais, a eventual constatação de existência de uma crise na representação popular (possivelmente intrínseca) não culmina em uma crise da democracia representativa, assim como sua substituição não elimina os problemas possivelmente intrínsecos à própria representação popular, mas culmina na substituição desses

¹⁵⁵ Salienta-se que, mesmo em cenário hipotético em que ideia de emancipação do povo e de consolidação da cidadania esteja concretamente implementada, isso ainda não seria suficiente para dar cabo de toda a complexidade da representação popular. Isso porque a relação do congressista com seu eleitor não é uma simples relação bilateral, mas uma complicada relação que conta com a presença de muitos intermediários: coligações partidárias, interesses econômicos, notícias da mídia, organizações regionais, organizações nacionais, dentre outros.

PITKIN salienta que frequentemente os representantes procuram seu público alvo através desses intermediários, razão pela qual as informações sobre eles mesmos e seu histórico político podem ser consideradas enviesadas. Como consequência, o público pode ter acesso somente a aspectos positivos ou negativos do candidato, e, por conta disso, não terá condições de reconhecer todos os lados da questão. (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.223).

¹⁵⁶ *Ibid.* p.220.

problemas por outros - e esses sim, com possibilidade de instituir uma crise na própria ordem democrática de direito.

Por mais absurdo que possa parecer, a importância da representação popular (para a ordem democrática de direito) está pautada em sua potencialidade, ou seja, em sua possibilidade de efetivamente concretizar a soberania popular (obviamente, essa potencialidade é considerada a partir de um "*cenário ideal*" - o que não significa que eventualmente, desconsiderado o referido "cenário ideal", a representação popular não consiga concretizar aspectos da soberania popular).¹⁵⁷ Significa que, enquanto a representação popular figurar como (principal) potencial mecanismo de concretização da soberania popular, isso inibe ou dificulta a implementação de regimes autoritários, ao mesmo tempo em que permite que ordens democráticas possam ser implementadas e regimes democráticos deturpados possam ser resgatados, sem que seja necessário recorrer às nocivas¹⁵⁸ revoluções violentas.

Para além disso, deve-se ter em mente que, em geral, ao abordar o tema da representação popular, a maioria das pessoas ainda adota uma perspectiva interpessoal de relação entre o representante e seu eleitorado. Tal perspectiva, talvez, seja o que de fato esteja equivocado no âmbito desse tipo de representação política. PITKIN sustenta que, ao tratarmos de governo ou sistema representativo, estamos apenas, de forma genérica, falando a respeito da forma como são operados os arranjos institucionais. Da mesma maneira, a representação popular deve ser vista sob um contexto mais amplo, sob a ótica de todo um sistema político.¹⁵⁹

Nas palavras de PITKIN a representação política é "*[...] um arranjo público institucionalizado envolvendo diversas pessoas e grupos, e operando de formas complexas e em larga escala arranjos sociais*". Por sua vez, em perspectiva, pode-se concluir que a representação popular não se configura como um ato isolado de um representante ou de qualquer um dos participantes do processo político institucional, mas toda a estrutura e função

¹⁵⁷ É óbvio que a expressão "*cenário ideal*" refere-se ao conjunto de características que, presentes, corroboram para a implementação da representação popular de forma ótima, resultando na concretização da soberania popular. Salienta-se, ainda, que essa potencialidade não é uma característica negativa, já que, através dela, abre-se espaço para um progressivo e sucessivo aprimoramento da representação popular e uma sistemática reconstrução da ordem democrática - que, sabe-se, não é estática.

¹⁵⁸ O termo nocivo não foi empregado por conta das transformações que um movimento revolucionário pode trazer - essas transformações podem ser positivas -, mas por conta dos custos e sacrifícios que tais revoluções envolvem. A democracia tem abertura e potencial para as transformações e não envolve as drásticas rupturas apregoadas por movimentos revolucionários violentos.

¹⁵⁹ *Ibid.* p.221.

do sistema. *"Existe representação se uma pessoa (ou um eleitorado) está presente nas ações governamentais, ainda que não aja por si mesmo".*¹⁶⁰

Basicamente, deve-se ter em mente que o legislador não age sozinho, mas como membro de um corpo representativo. Infelizmente, ao se falar de representação popular, a maioria das pessoas ainda se refere a atos individuais que, na verdade, integram um sistema representativo institucionalizado. Tal visão individualista é contrária ao pano de fundo do próprio sistema representativo, já que, ao concebê-la, prioriza-se a noção de que o representante atua em prol de determinado círculo social - o que, por consequência, culmina na noção de que a representação popular, paradoxalmente, carece de representatividade. A mencionada consequência, todavia, está parcialmente deturpada. Isso porque o fato de determinado parlamentar não representar determinado indivíduo não significa que os valores e opiniões políticas desse indivíduo não estejam institucionalmente representados.

De qualquer forma, fala-se em deturpação parcial porque o mero fato de estar o representante dentro do sistema representativo também não garante que ele esteja realmente representando. Os representantes políticos só são verdadeiros representantes se e direcionarem suas ações para os interesses daqueles que o constituíram. Isso significa que deve haver, por parte do representante, no mínimo, coerência entre as suas propostas e planos de governo e sua concreta atuação política. Salienta-se, todavia, que isso não significa que o representante não possa ignorar ou mesmo ultrapassar a opinião de seu eleitorado. Pelo contrário, ele o fará e, para isso, deverá oferecer justificativas¹⁶¹.

É justamente nesse âmbito que a responsabilidade dos representantes é (em teoria) observada pelos eleitores. Concluí-se, assim, um ciclo em que a expectativa dos eleitores é confirmada ou refutada pela atuação política dos parlamentares, que se submetem ao juízo de expectativa-adequação dos eleitores, os quais, por sua vez, legitimam a atuação política parlamentar até o ciclo de legitimação subsequente. Disso, observa-se uma particular relevância do caráter eletivo parlamentar, já que a eleição constitui o único momento no qual a representatividade e a responsabilidade política do representante (para com o povo) (em

¹⁶⁰ *Ibid.* p.221.

¹⁶¹ *"Se perguntarmos a um legislador se ele agiria independentemente dos desejos de seu eleitorado, e porque, é provável que ele responda em razão de seu conhecimento e da ignorância de seu eleitorado, bem como em nome do verdadeiro interesse".* (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation.** Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.222).

teoria) se encontram¹⁶². Obviamente, toda essa lógica confere uma particular centralidade política ao parlamento, ao passo que confere aos representantes eleitos legitimidade direta para o exercício do poder.

O problema é que o juízo de expectativa-adequação, pressupõe que o eleitor terá condições de avaliar a coerência entre as propostas e a atuação política de seu candidato; isso, contudo, implica que o primeiro tenha conhecimento sobre a atuação política do referido candidato ou, no mínimo, interesse em se informar sobre a atuação política de seu e de outros candidatos. Tal constatação, todavia, vai de encontro à realidade política do eleitor, já que ele, como visto, está longe de ser o cidadão politicamente ativo idealizado para o perfeito funcionamento da lógica da representação popular.

Não se diz, com isso, que o eleitor careça de capacidade para exercer o referido juízo; essa hipótese é facilmente refutável, já que, ressalvada a incapacidade, qualquer um possui condições de estabelecer quais são seus valores, princípios e anseios e, por conseguinte, fixar suas respectivas expectativas.¹⁶³ Provavelmente, o eleitor simplesmente careça de interesse para o exercício do juízo de expectativa-adequação ou, em certos casos, somente privilegie a concretização de interesses imediatos e precários - o que, pontua-se, não atesta uma suposta incapacidade para o exercício do referido juízo, mas, pelo contrário, demonstra sua capacidade e coloca em evidência qual seu principal anseio.

Nesses termos, percebe-se que a importância do juízo de expectativa-adequação deriva da importância da própria representação popular e segue a mesma lógica pautada na potencialidade, ou seja, em sua possibilidade de efetivamente concretizar a soberania popular. Na verdade, não é tão relevante o fato do eleitor estar (ou não) exercendo o juízo de expectativa-adequação quanto a possibilidade de, a qualquer tempo, vir a exercê-lo. Em suma, a possibilidade de exercer o juízo de expectativa-adequação é essencial à existência da própria representação popular, ao passo que esse encontro entre a representatividade e a

¹⁶² URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.42

¹⁶³ Salienta-se que essa generalização da capacidade dos eleitores ("*todos*" possuem a capacidade) só é possível tomando por pressuposto a impossibilidade de estabelecer um juízo universal de qualificação das expectativas, ou seja, a impossibilidade de distinguir valores, princípios e anseios através de uma escala universal que, dogmaticamente fixaria quais seriam os melhores ou piores. Por outro lado, a dimensão normativa do princípio democrático, por exemplo, não deixa de ser uma qualificação de valores, princípios e anseios de uma ordem que se pretende democrática de direito. Isso significa que uma expectativa individual pode, sim, receber uma qualificação *em relação* a uma escala qualquer, o que culmina na noção, provavelmente equivocada, de que existem expectativas que só são justificáveis com base em uma ausência de capacidade do eleitor.

responsabilidade política proporciona um momento único, no qual a soberania popular pode transcender seu aspecto meramente formal em prol de sua concretização material.

Assumindo isso, resta identificarmos em que circunstâncias podemos falar em um sistema político representativo, pressupondo, desde já, por representativo a possibilidade de encontro entre a representatividade e a responsabilidade política.

c) O sistema político representativo¹⁶⁴ para além de um aspecto formal:

Não é difícil perceber que a popularidade de um governo não é critério adequado para averiguar se ele faz parte de um modelo democrático-representativo. Embora popularmente exista a tendência em supor o contrário, o contentamento da população não chega nem perto de ser um critério.

PITKIN sustenta não ser possível definir um Estado democrático-representativo apenas com base na aquiescência da população. Para averiguar se o Estado é democrático-representativo, deve-se demonstrar que a população tem o controle sobre o que é feito pelo Estado e não que o Estado possui controle sobre a população.¹⁶⁵ Sabe-se que, formalmente (em uma ordem que se autointitula democrática), toda ação do Estado é atribuída ao povo. Contudo, a existência de um Estado democrático-representativo pressupõe mais do que a fixação da soberania popular em seu aspecto formal. Pressupõe, na verdade, a concretização material da soberania popular, ou seja, a possibilidade concreta de que as pessoas realmente ajam através de seu governo e das instituições que as representam - e não figurem meramente como objeto da ação estatal.

Em suma, um Estado democrático-representativo não é aquele que está no controle do povo, assim como não é aquele que simplesmente promove o interesse público; um Estado democrático-representativo é aquele que, através de mecanismos institucionais (já consagrados), procura, dentro dos limites da ordem constituída (no caso, o Estado Democrático de Direito), garantir que a vontade do povo seja eficaz e vinculativa. Isso significa que o cidadão deve possuir a possibilidade de agir e julgar, deve ser capaz de

¹⁶⁴ A expressão "sistema representativo" popularmente remete-nos a uma noção restrita, que se refere ao caráter eletivo na representação política. Contudo, um sistema representativo abrange mais do que a própria representação política. É possível cogitar sistemas representativos que não tenham seu enfoque no político, mas no técnico, no científico, no teleológico, entre outros.

¹⁶⁵ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.231 e 232.

provocar a atividade estatal, assim como que o Estado deve responder às provocações do cidadão, seja através de instrumentos jurídicos, políticos ou administrativos.

No âmbito político, isso significa que a existência de um Estado democrático-representativo pressupõe justamente a existência de mecanismos que possam traduzir os anseios dos representados, bem como que o governo responda a suas demandas - isso é claro, ressalvada a existência de razões que justifiquem o contrário.¹⁶⁶ PITKIN enfatiza que "*não é necessário haver uma constante atividade de resposta por parte do governo, mas uma permanente possibilidade de resposta, uma prontidão para responder*"¹⁶⁷. Em essência, o Estado deve estar sensível aos anseios da população - o que não significa que só possamos falar em Estado democrático-representativo quando este atua em prol daqueles anseios - e, para isso, deve buscar, através de arranjos institucionais, concretiza-los. Nesse sentido, é esperado que um governo que sistematicamente resista aos anseios de uma sociedade ou os frustrate, sem prestar àquela sociedade uma justificativa adequada para suas ações, não consiga manter-se, já que, em teoria, ele estará sujeito a *avaliação política*¹⁶⁸ do cidadão-eleitor.

É justamente ressaltando esse aspecto político do modelo democrático-representativo que Handcock concebe que os governados agem através de seus governantes, ainda que, a maior parte do tempo, elas não tenham noção do que está sendo realizado; em suma, para ele, contanto que eles sintam que possam tomar alguma providência se assim desejarem, é possível constatar a existência de um Estado democrático-representativo.¹⁶⁹ Pitkin, no entanto, faz um adendo a essa constatação e frisa a tênue diferença entre um Estado que lidera sua população e aquele que a manipula; para a autora, a manipulação culmina justamente na

¹⁶⁶ Pontua-se que, ao transcorrer sobre o assunto, PITKIN qualifica os tipos de justificativa que permitem que o governo deixe de responder às demandas dos representados. Para ela, só boas justificativas abririam uma ressalva à necessidade de realização das demandas. (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.232). Contudo, entende-se que existem duas razões pelas quais a qualificação das justificativas como boas é arbitrária. Em primeiro lugar, a própria ausência de critério para qualificar as justificativas, somada à inexistência de instituições predefinidas que lidem com a referida qualificação, torna insubsistente a adjetivação da palavra "justificativa". Em segundo lugar, cogita-se a possibilidade de o juízo de qualificação das justificativas ser um exercício privativo do cidadão-eleitor, o que significa que (ressalvados os casos de afronta ao ordenamento) somente o cidadão teria legitimidade para avaliar e qualificar, de acordo com seus critérios pessoais, a atuação governamental. Desses termos, retoma-se a noção de que, excetuadas as hipóteses de afronta ao ordenamento, não são relevantes os fundamentos utilizados em uma decisão política, contanto que ela esta esteja devidamente fundamentada.

¹⁶⁷ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.232.

¹⁶⁸ Através do encontro entre a representatividade e a responsabilidade política (proporcionado pelas eleições), o cidadão terá a oportunidade de responder positiva ou negativamente à atuação governamental.

¹⁶⁹ HANDCOCK, W. D. "What Is represented in Representative Government?" *Philosophy*, XXII (July, 1947), 99-111. p.107.

figura do povo como mero objeto da ação estatal. Isso significa que, através da manipulação, já não é mais possível atribuir as ações estatais ao povo (ao menos não em um sentido substantivo - material), de modo que se torna temerário falar em um modelo político democrático-representativo.¹⁷⁰

De fato, não há dúvidas de que existe uma diferença entre a liderança e a manipulação. Essa diferença faz da liderança algo compatível com a representação política, ao passo que a manipulação não é. Tal constatação, contudo, não nos diz muito, de modo que se torna necessário tecer duas breves ponderações: a primeira (óbvia), diz respeito ao responsável pela manipulação; seria inocência pressupor que só o governo poderia manipular o povo, quando, na verdade, diversas instituições e interesses o fazem. Isso nos permite questionar se é a vontade individual, coletiva ou da instituição que prevalece e que, por conseguinte, integra o processo decisório, podendo influenciar na tomada de certas decisões políticas.

A segunda está relacionada com a necessária diferenciação das expressões "*influência*" e "*manipulação*". Conforme já foi dito, a manipulação retira do sujeito a capacidade para tomar decisões e simplesmente exclui o aspecto material da soberania popular, de forma que o povo torna-se mero elemento formal de legitimação da ordem constituída. No caso da manipulação, o sujeito não possui condições de agir conforme sua própria vontade. Por outro lado, a influência agrega elementos à convicção pessoal, ou até mesmo a refuta; isso significa que a influência não retira do povo sua capacidade; a influência sequer concerne à capacidade do cidadão-eleitor, mas a suas expectativas e prioridades. Significa que, ao ser influenciado, o sujeito aderiu àquela convicção em prol de determinada expectativa ou prioridade. É óbvio que, como pressuposto dessa concepção de influência, está a impossibilidade de estabelecer uma qualificação para a referida influência, de modo que, da mesma forma que não se pode qualificar o juízo de expectativa-adequação (voto) do eleitor como algo certo ou errado, não se pode qualificar as influências políticas como positivas ou negativas, sob pena de, em nome de um projeto totalizante, determinar-se um caminho político considerado "verdadeiro" - algo incompatível com a pluralidade democrática.

De qualquer forma, se tais distinções já são complexas em seu aspecto teórico, é certo que elas se revelam ainda mais problemáticas na prática - que lida com ideologias e interesses, plurais e divergentes. Não faltarão afirmações no sentido de que determinado governo manipula a sociedade, assim como não faltarão contra-afirmações. Tudo isso torna a

¹⁷⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.233.

noção de representação política muito mais personalista, intuitiva e provisória do que ela realmente é.

Não se considera um Estado democrático-representativo porque ele responde aos anseios da população; nem ele deixa de ser democrático-representativo porque frustrou esses anseios. Não se pode definir um Estado como democrático-representativo por conta de uma ação particular de um governo em um momento específico, mas ao longo do tempo, por conta das instituições que nele atuam e por conta de suas respectivas atuações. Um ato específico que compadece das demandas de uma sociedade não é prova da existência de um Estado democrático-representativo¹⁷¹, assim como atos que venham a frustrar demandas dessa mesma sociedade não atestam a existência de um Estado não-representativo.

Uma evidência de que um Estado é democrático-representativo está na institucionalização de suas decisões, isso significa que as suas respostas não são ocasionais, mas regulares e sistemáticas. Para ser democrático-representativo, o Estado deve dispor de instituições funcionais designadas para cumprir papéis pré-determinados e para assegurar a capacidade de resposta ao interesse e à opinião pública.^{172 - 173} Outra evidência está na existência de eleições livres e periódicas, porque, como visto, elas constituem um momento fundamental de encontro entre a representatividade e a responsabilidade política, o que é necessário para garantir uma permanente possibilidade de resposta por parte do governo, já que ele, no caso de uma deturpação, poderá (potencialmente) ser substituído.

É óbvio que as eleições são somente um dos mecanismo que visam à concretização da soberania popular, fornecendo um meio operacional que permite uma potencial possibilidade de concretização, por parte do governo, de uma pretensa vontade geral - que será eficaz e vinculativa no âmbito da ordem constituída. Ainda assim, entende-se que só é possível reconhecer um Estado por democrático-representativo diante da presença desse mecanismo

¹⁷¹ [...] *um ditador pode optar por realizar os anseios de sua população, e ainda assim não ser um representante. Somente se ele institucionalizar suas decisões é que não se tratará de mera resposta ocasional - quando lhe parecer adequado -, mas regular e sistemática, podendo-se falar então em representação*". (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.234).

¹⁷² *Ibid.* p.234.

¹⁷³ PITKIN salienta que *"tal governo pode ser presidencialista, comandado por um primeiro ministro, ou por uma assembleia governamental. Pode estar estruturado a partir do modelo de representação proporcional, talvez voto direto, disposição geográfica ou qualquer outro sistema de rateio. Pode não possuir partidos políticos, partidos fracos, fortes, muitos ou poucos. Todas essas formas podem ser de um governo representativo; algumas mais bem sucedidas que outras"*. (PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1967. p.234).

específico (as eleições), dado que, apesar de todos os problemas elencados em relação à representação popular, ele ainda é - por conta de seu mecanismo de acesso (o voto) - um dos poucos momentos em que se vislumbra um encontro entre a representatividade e a responsabilidade política.

Fundamentalmente, existem dois pré-requisitos básicos para que se considere qualquer sistema político como democrático-representativo. O primeiro, conforme já visto, são eleições regulares, livre e genuínas. O segundo é a presença de um corpo coletivo representativo com mais do que capacidade consultiva. Tal pré-requisito não está simplesmente associado a uma componente histórica; na verdade, não é possível vislumbrar a existência de um Estado democrático-representativo atrelado à concentração de poder (e conseqüente determinação política), ainda que essa concentração esteja nas mãos de instituições políticas, funções de Estado, ou de um único governante, mesmo que sujeito a reeleições contínuas em intervalos regulares.

No âmbito democrático, a existência de um corpo coletivo corrobora com o permanente e necessário exercício dialógico entre os diversos anseios; nesse sentido, ao atribuir a esse corpo coletivo a característica de pré-requisito de um sistema político democrático-representativo, está-se concebendo a existência de um mecanismo que permite que pontos de vista minoritários ou contrapontos estejam oficialmente ativos e sejam levados em consideração durante as decisões políticas.

PITKIN salienta que a noção de sistema político democrático-representativo incorpora tanto aspectos muito gerais e abstratos (como a noção praticamente metafórica de que o povo está presente nas ações de seu governo de formas complexas) quanto aspectos bastante concretos, como a atuação de instituições historicamente consagradas, destinadas a garantir o concreto exercício do poder político pelo povo.¹⁷⁴

De tudo isso, se pode concluir - em conformidade com a hipótese formulada no início do capítulo - que a representação política é elemento intrínseco à democracia representativa, sendo certo que a representação popular não só é uma espécie, mas integra a própria noção de representação política, ao mesmo tempo em que lhe dá significado. Em essência, significa que, excluída a representação popular do seu tipo geral - representação política -, dificilmente poder-se-á sustentar que o elemento político mantenha-se no âmbito da representação, sendo provável sua substituição por outros aspectos, sejam, técnicos, científicos, morais, éticos,

¹⁷⁴ *Ibid.* p.235.

teleológicos, econômicos ou mesmo arbitrários.¹⁷⁵ Em termos mais concretos, significa que a representação política obrigatoriamente possui os dois pré-requisitos citados (eleições regulares, livre e genuínas, e corpo coletivo representativo com mais do que capacidade consultiva), razão pela qual, sendo eles excluídos, ou o sistema deixaria de ser representativo ou não se poderia mais falar em representação política - que eventualmente viria a ser substituída por outro tipo de representação.

Dito isso, percebe-se que a democracia-representativa ultrapassa as noções de representação política e de representação popular. Ambas integram-na, mas não limitam a expressão representativa, que, mesmo no âmbito democrático, pode referir-se a outros aspectos. Nesses termos, resta saber se a eventual crise da representação popular - e consequente *substituição* ou *supressão*¹⁷⁶ da representação política - não desqualifica o termo "democracia" na democracia-representativa.

2.3 Os direitos e garantias fundamentais como uma das dimensões do princípio democrático - o limite da democracia contemporânea.

Assim como a simples designação normativa de um Estado não o qualifica como democrático, a complexa implementação e concretização (ainda que em termos ideias) da dimensão organizacional do princípio democrático também não o faz.

Os direitos fundamentais são um elemento constitutivo básico do Estado Democrático de Direito, e como tal são fundamentais para realização do próprio princípio democrático.¹⁷⁷ Já sabemos que a democracia é um conceito histórico, *"não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se*

¹⁷⁵ Não se está dizendo que, excluída a representação popular, as pessoas deixem de possuir ideologias e interesses políticos - pelo contrário. Está-se afirmando que, excluída a representação popular, tais ideologias e interesses políticos não poderiam ser politicamente implementados. Na verdade, não existiria uma representação política; deveria se falar, no máximo, em uma imposição política.

¹⁷⁶ É óbvio que a hipótese de supressão da representação política permite uma conclusão muito mais simples e até mesmo intuitiva. Se de fato a supressão da representação política culminar em uma imposição política, há poucas dúvidas de que isso implique não só na desqualificação da democracia, mas, também, no desaparecimento da própria noção de representação. De todo sorte, esse é um cenário improvável, ao menos tendo por perspectiva um Estado que se qualifica como democrático.

¹⁷⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.290.

traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem [...]".¹⁷⁸ Isso significa que a historicidade da democracia integra a própria noção de democracia, ao passo que, a cada novo período histórico enriquece seu conteúdo, conservando seu conceito fundamental de que a democracia é um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. A partir dessa concepção, conforme mencionado nos tópicos iniciais, Afonso da Silva sustenta que a democracia não pode ser tratada com um mero conceito político, abstrato e estático. A democracia é na verdade um processo de afirmação do povo e de implementação dos direitos fundamentais que esse povo¹⁷⁹ vai conquistando no decorrer da história.¹⁸⁰

Nesse sentido, *pode-se dizer que "a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo"*¹⁸¹. Por "convivência social" entende-se que: embora a democracia constitua-se como uma relação de poder, essa relação não está restrita ao âmbito do regime político-jurídico de nossa muito específica ordem de direito democrática. Em verdade, a democracia transcende este aspecto e constitui-se, afinal, como um modo de vida, em que se busca o consenso na tomada de decisões através de um exercício dialógico - em que se verifique o respeito e a tolerância entre os conviventes.

Em suma, a democracia não é fundamentalmente (como sugere POPPER) uma fórmula ou técnica processual de seleção e destituição pacífica de dirigentes.¹⁸² A justificação da democracia nesses termos - em termos procedimentais - coloca em relevo a dimensão organizacional do princípio democrático, reduzindo a democracia à estruturação de mecanismos de seleção dos governantes e, concomitantemente à mecanismos de limitação

¹⁷⁸ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.129

¹⁷⁹ Afonso da Silva salienta que durante esse processo histórico a própria noção de povo vai se configurando. Em verdade a concepção de povo varia com o tempo, e embora seja evidente que não há democracia sem governo do povo pelo povo, saber quem é considerado "o povo" e como ele governa já não é tarefa tão óbvia. Se para a democracia é sempre o povo que governa, pode-se dizer que não é sempre o mesmo povo quem governa. Nesse sentido, observa-se que a própria noção de povo é uma construção histórica e figura ela própria como elemento dinâmico histórico-culturalmente demarcado a partir de um processo de afirmação progressiva e sucessiva. (AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.129).

¹⁸⁰ *Ibid.* p.130.

¹⁸¹ *Ibid.* p.131.

¹⁸² Cf. POPPER, "Popper and Democracy - The Open Society and its Enemies Revisited" *The Economist*, 23/04/1988. p.25 ss. *apud* CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.290.

prática do poder.¹⁸³ POPPER adere a essa perspectiva por conta de seu pressuposto de que a soberania popular não é fundamento da democracia, assim como, para ele, não deve ser. Em sua concepção o princípio democrático é um princípio de controle, em que os *procedimentos constitucionais deslegitimadores* (impeachment, recall, responsabilidade política, destituição, moção de censura) são tão ou mais importantes que os procedimentos eleitorais legitimadores.¹⁸⁴ Sendo óbvio que esses procedimentos não estão necessariamente relacionados com a soberania popular.

Salienta-se, todavia, que embora a soberania popular, em termos formais, constitua-se de fato como elemento legitimador de ordens que se autointitulam democráticas, isso não significa que a aspiração democrática - pautada no concreto exercício do poder político pelo povo - não tenha um aspecto substancial. Em essência, ainda que existam indícios de que a soberania muitas vezes figura somente como uma desculpa legitimadora, esses indícios não delimitam o que a democracia - compreendida a partir do Estado Democrático de Direito - almeja alcançar. Ou seja, ainda que possamos negar a existência do concreto exercício do poder político pelo povo (em vários regimes que se autointitulam democráticos), não podemos concluir daí a inexistência de uma pretensão à concretização material da soberania popular - razão pela qual esse enfoque procedimental não figura como o mais adequado à compreensão da democracia em suas múltiplas complexidades.¹⁸⁵

Isso significa a democracia não se restringe a um aspecto estrutural e não pode ser compreendida apenas com enfoque em sua dimensão organizacional. Em verdade a democracia não está restrita a tais elementos organizacionais/estruturais. Como visto nos capítulos iniciais, a democracia só não figura em um espaço vazio, que ciclicamente vem a ser ideologicamente preenchido por programas políticos variados, por conta de suas múltiplas dimensões e, principalmente por conta de seu núcleo ou limite institucional pautado nos direitos fundamentais. - obviamente que esse limite institucional não é estático, todavia, engana-se quem sustenta não ser esse bem delimitado.

¹⁸³ Nos parece óbvio, todavia, que a estruturação de mecanismos de seleção dos governantes e destituição dos mesmos, bem como a existência de mecanismos de limitação prática do poder, simplesmente ressaltam uma das múltiplas dimensões da democracia moderna (a dimensão organizacional).

¹⁸⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012. p.290.

¹⁸⁵ Da mesma forma, a afirmação no sentido de que a soberania popular não deveria ser fundamento da democracia está pautada em um âmbito restrito, que abrange primordialmente a dimensão organizacional do princípio democrático. Só ao compreender a democracia a partir desse âmbito que a supramencionada afirmação adquire conteúdo, isso porque, nesse caso, a exclusão da soberania popular (como fundamento da democracia) presta a estabelecer limites a própria democracia, impedindo que a vontade do povo se sobreponha à essa concepção procedimental de democracia.

Não há dúvidas que os direitos fundamentais podem ser analisados a partir da dimensão normativa, contudo, isso não significa que eles se limitem a ela - razão pela qual sustentamos ser os direitos e garantias fundamentais uma dimensão específica do princípio democrático. Afirmar que os direitos fundamentais são simplesmente um elemento da dimensão normativa implica, primeiro, em acreditar que sua função é meramente programática, segundo que a democracia é ideológica e redutível a objetivos políticos indeterminados.

Em resumo a democracia só significa a partir de uma perspectiva histórico-culturalmente determinada. Essa determinação, por sua vez, está intrinsecamente relacionada ao Estado Democrático de Direito e abrange mais que a dimensão organizacional ou normativa do princípio democrático - abrange todas as dimensões do princípio democrático e suas respectivas complexidades - ao mesmo tempo em que estabelece os direitos fundamentais¹⁸⁶ como limite dessa muito específica ordem de direito democrática.

Essencialmente, os direitos fundamentais são um elemento intrínseco à democracia contemporânea, razão pela qual qualquer decisão que afronte direitos fundamentais - ainda que esteja respaldada na vontade da maioria¹⁸⁷ - não pode ser considerada democrática.¹⁸⁸ Os direitos fundamentais integram o conceito moderno de democracia, assim como a democracia

¹⁸⁶ É possível, assim como faz Bobbio, sustentar que o núcleo e limite de nossa muito específica ordem democrática são os direitos humanos. Contudo, isso envolve um esforço globalizante que além de lidar com as diferenças entre os diversos regimes que se autointitulam democráticos, deve lidar com as tensões histórico-culturais com regimes não-democráticos e antidemocráticos. Por essa razão, entende-se ser mais coerente (e menos pretensioso) sustentar que os direitos fundamentais (histórico-culturalmente institucionalizados e normativamente estabelecidos a partir de uma ordem democrática soberana) são o limite da democracia moderna. Essa restrição geográfica acaba por afastar a discussão sobre a pretensão de uma ordem de direito democrática universal, contudo, não elimina o paradoxal problema democrático no âmbito internacional: o reconhecimento da pluralidade contraposto à necessidade de implementação de regimes mais democráticos, para que as ordens democráticas possam ser cada vez mais democráticas.

Em relação a esse problema da democracia no âmbito internacional Bobbio afirma que *"os Estados só poderão se tornar todos democráticos em uma sociedade internacional democratizada. Mas uma sociedade internacional democratizada pressupõe que todos os Estados que a compõem sejam democráticos"*. (BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.386).

¹⁸⁷ Conforme já relatado em tópicos anteriores, a democracia moderna não pode ser reduzida à vontade da maioria. *"Ao defender a democracia hoje estamos levantando a bandeira de uma ordem democrática de direito. Nesses termos, a democracia vislumbrada como vontade da maioria constitui-se necessariamente como um despotismo; já que permitir que a maioria imponha suas vontades sem critérios jurídicos, contra seque uma pessoa, não pode ser considerado democracia"*. (Afonso da Silva, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.130).

¹⁸⁸ O cenário é ainda mais grave no caso de decisões políticas que não estão submetidas à responsabilidade - presente na instituição parlamentar. Nesses casos, a impossibilidade do cidadão exercer o juízo de adequação e rechaçar a decisão constitui entrave maior à democracia do que a própria decisão antidemocrática.

tem potencial (através de suas múltiplas dimensões) para (re)construir¹⁸⁹ progressiva e sistematicamente os próprios direitos fundamentais.

Nesse sentido, é um equívoco pensar que possam existir atritos entre decisões democráticas (sejam elas políticas, jurídicas ou administrativas) e os direitos fundamentais. Uma decisão que afronte direitos fundamentais simplesmente não é democrática. Para todos os efeitos, observa-se que falar de tensões entre direitos fundamentais e a consequente necessidade de uma decisão - obviamente democrática - não é o mesmo que falar em atrito entre decisões e direitos fundamentais. Evidentemente que são coisas muito distintas, que (infelizmente) corriqueiramente são tomadas por sinônimos. Em essência, isso serve para dizer que não existem atritos entre *decisões democráticas* e direitos fundamentais, o que existe é uma permanente tensão entre direitos - fruto da própria pluralidade democrática.

Observa-se que existe uma diferença sutil ao sustentarmos que os direitos fundamentais são um elemento intrínseco à democracia moderna e não só o núcleo ou limite institucional do princípio democrático. Estamos sustentando que a democracia só existe em um contexto em que os direitos fundamentais são respeitados, não sendo arbitrário dizer: em que direitos humanos sejam respeitados; significa que os direitos fundamentais não são só um limite institucional, eles são em verdade o elemento que viabiliza a própria existência da democracia moderna, compreendida para além de seu sentido despótico de vontade da maioria.

Nesse contexto, pode-se perceber que embora a democracia moderna dependa de suas dimensões normativa e organizacional para se viabilizar, em sua essência ela não está atrelada a essas dimensões. Em suma, as diretrizes normativas que regem um Estado Democrático de Direito podem ser múltiplas e as estruturas organizacionais que viabilizam a concretização da soberania popular podem ser diversas. Contudo, os direitos fundamentais são insubstituíveis como núcleo do princípio democrático e de nossa muito específica ordem democrática de direito.

Isso significa que a democracia tem muito mais relação com valores histórico-culturalmente demarcados do que com a fixação de procedimentos que viabilizem a concretização de uma pretensa vontade geral. Significa ainda que democracia contemporânea

¹⁸⁹ A ideia de construção ou reconstrução progressiva e sistemática dos direitos fundamentais está associada a historicidade da própria democracia; não se fala em uma necessidade de construção ou reconstrução, mas na inevitabilidade de que, através das tensões (naturais) histórico-culturais, esse processo seja desencadeado.

possui uma intrínseca relação com o reconhecimento do outro, com a prática da tolerância e com o respeito à diversidade - valores e aspirações constitucionais que possivelmente demarcariam a virada histórica da democracia para um modelo democrático pós-moderno¹⁹⁰.

Registre-se que a supramencionada afirmação não significa que a democracia não vise a consecução de uma *vontade geral* - pelo contrário. Significa, simplesmente, que essa pretensa *vontade geral* não poderá ser alcançada a não ser dentro de um contexto que valorize o reconhecimento do outro - razão pela qual sustentamos ser esse o pré-requisito necessário à concretização da soberania popular e da própria democracia moderna. Nesse sentido, BITTAR sustenta que onde não exista espírito tolerante, compreensão e diálogo sempre haverá imposições, castrações, limitações, restrições e determinações.¹⁹¹ "*Os resultados deste processo somente podem ser o ódio, a competição, a rebelião, a eliminação, a opressão e o totalitarismo*".¹⁹² No mesmo sentido, Bobbio sustenta que "[...] a melhor forma de respeito à condição humana é a garantia do reconhecimento à diferença e da reserva de lugar para existência, o reconhecimento e a prática do outro".¹⁹³

É óbvio que tal pré-requisito suscita dúvida quanto a possibilidade de sua realização. O reconhecimento do outro é algo muito complexo; não faltam exemplos de intolerância e de desrespeito à diversidade. Nesse sentido, parece legítimo o questionamento a respeito da capacidade humana em reconhecer o outro. Contudo, antes que se levantem bandeiras ideológicas, cabe mencionar que não estamos dizendo que o povo precisa ser preparado para a

¹⁹⁰ "O que é chamado de pós-moderno varia bastante segundo o contexto; contudo, em sua forma mais geral e difusa podemos considerar o espírito pós-moderno como sendo um conjunto de atitudes abertas e indeterminadas que foi moldado por uma grande diversidade de correntes intelectuais e culturais: [...]" (TARANAS, Richard. A epopeia do pensamento ocidental: para compreender as idéias que moldaram nossa visão de mundo. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 422).

Essencialmente, a pós-modernidade é a consciência da crise da modernidade. Na expressão pós-modernidade está presente uma historicidade, um fenômeno que compreende ou supera a modernidade. Nesse sentido, a expressão utilizada refere-se, primeiro, ao fracasso da democracia contemporânea em assegurar o reconhecimento do outro, a prática da tolerância e o respeito à diversidade - razão pela qual a realização desses valores e aspirações demarcariam uma virada histórica para uma democracia pós-moderna. Segundo, a possibilidade de transformação da própria democracia contemporânea, que em seu sentido pós-moderno adquire um significado particular e indeterminado - para todos os efeitos, salienta-se que a realização dos mencionados valores é só um momento possível (talvez utópico) que poderia demarcar essa virada histórica, não estando descartadas outras possibilidades.

¹⁹¹ BITTAR, Eduardo C. B.. ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 677.

¹⁹² *Ibid.* p.677.

¹⁹³ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.675.

democracia; ou de que precisa de certo nível de cultura no intuito de conseguir vencer seus preconceitos e "caminhar" rumo do reconhecimento do outro; não estamos sustentando que o povo precise de certo amadurecimento social ou de certo desenvolvimento econômico; enfim, não estamos sugerindo nada relacionado às teorias elitistas¹⁹⁴. Estamos simplesmente desconfiando da capacidade *humana* em exercitar a tolerância e o respeito à diversidade.

A supramencionada desconfiança, contudo, não pode deixar de reconhecer que "*a democracia é um processo; um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores*"¹⁹⁵. Nesse sentido, é possível sustentar que a valorização e o reconhecimento do outro talvez sejam a próxima etapa da democracia. A próxima etapa de uma democracia que surgiu no reconhecimento da igualdade de natureza humana, e que caminhou lentamente até o moderno Estado Democrático de Direito - esse último, o responsável pelos primeiros passos rumo à valorização e ao reconhecimento da diversidade. Em termos práticos, a valorização do outro e o reconhecimento à diversidade são elementos essenciais à consecução de uma democracia (por mais paradoxal que possa parecer) menos impositiva.

A referida imposição, por sua vez, necessita de uma interpretação abrangente. Não estamos simplesmente nos referindo à técnica eletiva e ao despotismo da vontade da maioria. Essa talvez seja a menor das preocupações, já que por se tratar de mera técnica de que serve a democracia, pode a todo o tempo vir a ser aprimorada ou mesmo substituída por mecanismos mais adequados (consequência de avanços técnico-científicos e sociais), que visem a persecução de uma *vontade geral* mais eficaz no âmbito da ordem constituída.

Estamos, primeiro, nos referindo a um aspecto social, moral e cultural, que inevitavelmente impõe aos indivíduos padrões e condutas muitas vezes avessos à diversidade. Segundo, a um aspecto político-social, que pode vir a determinar a implementação de medidas que corroboram com esses padrões e condutas, resultando, em casos extremo, em um contexto

¹⁹⁴ Registre-se que o "elitismo democrático" se assenta em sua inerente desconfiança do povo - que reputa intrinsecamente incompetente. Por isso, sua democracia sempre depende de pressupostos, tais como os de que o povo precisa ser preparado para a democracia, ou de que a democracia pressupõe certo nível de cultura, certo amadurecimento social, certo desenvolvimento econômico. Em suma, o "elitismo democrático" defende que o povo seja educado para a democracia, o que, no fim das contas, prepara os fundamentos doutrinários do voto de qualidade. AFONSO DA SILVA sustenta que o "elitismo democrático" carrega uma contradição intrínseca, pois supõe-se que o povo deve obter os requisitos para o exercício da democracia dentro de um regime não democrático. "*Teremos, enfim a singularidade de aprender a fazer democracia em um laboratório não democrático.*" (AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.127 - 128).

¹⁹⁵ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 128.

social de ojeriza à pluralidade. Terceiro, e provavelmente o ponto mais importante (por conta de sua sutileza), a um aspecto jurídico.

2.3.1 Os direitos fundamentais e a metodológica redução do pensamento jurídico à política.

Basicamente, quase que como consequência de uma sucessiva desconstrução crítica, várias são as teorias¹⁹⁶ que sustentam a redução do pensamento metodológico-jurídico à política, o que assume característica problemática em relação à legitimidade da jurisdição, já que tal redução política implica em decisões determinadas por políticas, ideologias, concepções religiosas, doutrinárias e morais. Ademais, afeta diretamente a atuação da jurisdição como limitadora racional do político, tornando incongruente a perspectiva de limitação de intenções políticas por um jurisdição também política.

Tudo isso, suscita dúvidas quanto à legitimidade democrática das decisões atualmente nominadas jurídicas - dúvidas que decorrem de concepções metodológicas adotadas pela jurisdição, principalmente concepções que pretendam reduzir o pensamento metodológico-jurídico à política e determinar a atuação da jurisdição justamente pela ausência de uma autonomia jurídica - o que implica no questionamento necessário de legitimidade democrática da jurisdição em face das funções políticas de Estado.

Isso significa que a nominada jurisdição (metodologicamente reduzida à política), busca nos direitos fundamentais o reconhecimento de uma aspiração democrática em sua atuação (embora frequentemente deixe de fundamentar suas decisões nesses direitos fundamentais - invocando-os, usualmente como o povo é invocado, como simples instância global de atribuição de legitimidade democrática). Com isso, essa mencionada jurisdição acaba por simplesmente impor suas decisões, gerando em um contrassenso (antidemocrático) para a democracia moderna.

Afinal, se o pensamento metodológico-jurídico pode reduzir-se à concretização de uma proposta política, não faria sentido atribuir a órgão político as decisões políticas? Ou, caso a jurisdição de fato possua uma natureza política, não faria sentido implementar mecanismos que viabilizem a concretização da soberania popular nesse âmbito?

¹⁹⁶ NEVES, A. Castanheira. A redução política do pensamento metodológico-jurídico. **Digesta**, Coimbra, v. 2º, p.379-421, dez. 2010. p.397 e ss.

BRONZE entende que a jurisdição e, por analogia, a jurisdição constitucional, possuem a "função política" de não assumir uma "natureza política".¹⁹⁷ Nesse sentido, se a jurisdição adota como base de sua prática de decisão a metodológica redução do critério decisivo ao político, cresce o perigo dos juízos irracionais e das práticas arbitrárias, já que assim, os argumentos funcionalistas prevalecem aos normativos.¹⁹⁸

O problema é que em nenhum nível do processo de decisão o poder político pode simplesmente legitimar-se pelo direito que ele mesmo normatizou. Isso significa que a decisão "*jurídica*" que tem como parâmetro critérios políticos, não se legitima simplesmente por ser uma decisão. Somente as instâncias que aplicam o direito legitimam-se pelo simples direito, isso porém, impede que elas mesmas o normatizem.¹⁹⁹ No momento em que a "*jurisdição*" decide com base em uma opção política, ou perseguindo um objetivo político, ela sai da esfera da jurisdição para a da normatização, o que extrapola a atribuição interpretativa, rompendo com a lógica da divisão dos poderes e colocando em questão a legitimidade da decisão e o próprio princípio democrático.

Em essência, os argumentos legitimadores (formais) de uma jurisdição são extraídos de uma constituição (norma-política), sob a perspectiva de atuação da jurisdição como concretizadora de direitos. Ocorre que, em razão de uma metodológica redução do jurídico ao político, a jurisdição assume a perspectiva de legislador, interpretando e configurando a decisão (direito), à medida que persegue suas políticas.²⁰⁰ Tudo isso, vislumbrado sob a perspectiva democrática, - que fundamenta o poder na soberania popular e exige, portanto, da decisão política sua submissão à soberania popular - corrobora com a afirmação de ausência de legitimidade (material) nas decisões jurídicas metodologicamente reduzidas à política.

Em suma, o problema implícito à questão da legitimidade democrática da jurisdição é sabermos se a desconstrução do positivismo significa uma necessária redução metodológica do jurídico ao político, o que resulta na ausência de uma intencionalidade autônoma da jurisdição constitucional - culminando em um contexto paradoxal em que o núcleo e limite institucional democrático (os direitos fundamentais) fundamentam práticas e decisões antidemocráticas.

¹⁹⁷ BRONZE, Fernando José. Lições de Introdução ao Direito. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. pg.641.

¹⁹⁸ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume I/** Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.322.

¹⁹⁹ *Ibid.* p.324

²⁰⁰ *Ibid.* p.324

De qualquer forma, não se pretende trabalhar essa questão muito mais a fundo nessa dissertação. Tudo o que foi dito neste tópico serve para dois propósitos. Primeiro, para defender um ponto recorrente neste estudo: embora os direitos fundamentais sejam essenciais para a realização do princípio democrático, eles constituem apenas uma das múltiplas dimensões do princípio democrático. Segundo, para se resgatar um ponto preocupante já abordado em tópicos anteriores: a correlação entre a democracia-representativa e o Estado Democrático de Direito, e a possível decadência do sistema democrático-representativo.

3. A diluição do poder normativo do legislador. O Estado parlamentar legislativo que perde espaço para o Estado técnico-científico e jurisdicional-constitucional.

Em contraposição ao que parecia lógico, o alargamento do direito de sufrágio não resultou na consolidação da representação parlamentar. Como visto, embora o parlamento protagonize um papel fundamental como órgão político democrático, muitos cidadãos não se sentem representados, sendo possível vislumbrar uma distância significativa entre representantes e representados.²⁰¹

Já sabemos que as sucessivas crises parlamentares - "*protagonizadas pela instabilidade do parlamento, pela corrupção de muitos de seus membros, pelo divórcio com a sociedade civil e, cada vez mais, pela inépcia do legislador em lidar com muitas das questões levantadas na sociedade contemporânea*"²⁰² - culminaram no descrédito, no desprestígio e, potencialmente, até mesmo declínio²⁰³ da instituição parlamentar. O mencionado descrédito ou desprestígio, por sua vez, corroboram com a transferência de funções do parlamento para o executivo, o que é fundamentado na complexidade política, econômica e social dos problemas que se colocam nas sociedades contemporâneas.²⁰⁴

Em suma, tais complexidades exigem a adoção de medidas rápidas, que favorecem o protagonismo²⁰⁵ político do executivo em detrimento do parlamento.²⁰⁶ Nesses termos, observa-se que o poder normativo do parlamento se dilui pela atuação de agentes políticos que passam a ser os novos protagonistas de um (ainda) Estado Democrático de Direito. Diz-se

²⁰¹ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.31.

²⁰² *Ibid.* p.31

²⁰³ Maria Benedita Urbano sustenta ser exagerado se falar em declínio, sobretudo ao considerar o parlamento enquanto instituição política. Isto porque, "*o descontentamento ou desconfiança dos cidadãos relativamente ao parlamento dirige-se sobretudo aos respectivos membros (haverá deste modo sobretudo uma incumbent-based trust crisis e não tanto uma regime-based trust crisis)*". (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.31.).

²⁰⁴ *Ibid.* p.31

²⁰⁵ A forte estruturação hierárquica do governo favorece seu protagonismo político já que facilita a adoção e concretização das decisões. O governo conta com elementos técnicos e humanos adequados para avaliação dos fatores técnicos que concorrem em cada caso, isto, em detrimento do parlamento, não especializado, composto por numerosos membros e de carácter deliberativo. (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.31.).

²⁰⁶ *Ibid.* p.31.

"ainda" porque, primeiro, permite-nos questionar a legitimidade democrática existente após essa diluição; segundo, permite-nos questionar até que ponto existe compatibilidade entre a ordem de finalidade do Estado técnico-científico²⁰⁷ com o Estado Democrático de Direito.

Não bastasse a toda essa complexidade, constata-se ainda que a denominada estrutura de legitimação (ou ciclo de legitimação)²⁰⁸ do sistema democrático, embora não tenha sido interrompida de modo não-democrático, ainda assim, foi afetada – para não dizer rompida.²⁰⁹ Isso é evidente, por exemplo, ao observarmos a paulatina imposição²¹⁰ de um Estado jurisdicional-constitucional contraposto ao Estado parlamentar legislativo.

Esse contexto (já relatado em tópicos anteriores) é observável a partir da decadência²¹¹ do positivismo jurídico. A imperativa criação legislativa do direito, politicamente determinada

²⁰⁷ É inegável que o direito fornece apenas uma solução possível para um problema necessário. Castanheira Neves salienta que o problema enfrentado pelo direito é justamente o da constituição de uma ordem – problema este imposto pelas imediatas condições de nossa coexistência no mesmo mundo. Sendo assim, conforme já salientado, o direito oferece tão somente um solução possível, não estando excluídas, em princípio, outras soluções. (NEVES, A. Castanheira. O direito como alternativa humana - Notas de reflexão sobre o problema atual do direito. **Digesta**, Coimbra, v. 1º, p.287-310, dez. 2010. p.299). Neste sentido, a administração pública guiada por controles regulatórios-finalísticos já não seria decorrência de uma ordem de finalidade de um Estado técnico-científico? Já não seria um indício da implementação de uma alternativa ao Estado Democrático de Direito?

²⁰⁸ O ciclo de legitimação é o mero encadeamento lógico de estruturas sucessivas que vão por fim legitimar o ordenamento de poder-violência (Gewaltordnung) representado por um Estado. No paradigma democrático, basicamente, *o povo elege seus representantes; do trabalho destes resultam os textos das normas; estas são, por sua vez, implementadas nas diferentes funções do aparelho do Estado; os destinatários, os atingidos por tal implementação são potencialmente todo o povo. Tudo isso forma uma espécie de ciclo de atos de legitimação, que em nenhum lugar pode ser interrompido (de modo não democrático).* (MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.60.).

²⁰⁹ *Ibid.* p.60.

²¹⁰ Em vista da eficácia jurídico-objetiva dos direitos fundamentais - pleiteada pelo paradigma do Estado social - chega-se a uma aproximação entre a formação parlamentar do direito e a que se dá através dos tribunais. A primeira é rebaixada, passando do nível originário da normatização para o da concretização, ao passo que a última é elevada, passando da aplicação interpretativa do direito para a da concretização criadora do direito. Em suma, a diferença qualitativa existente entre legislação e jurisprudência desaparece, já que ambas formam direito no modo da concretização e, ao mesmo tempo, concorrem nisso. (HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume I**/ Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.309.).

²¹¹ O positivismo jurídico sustentava que embora a criação legislativa do direito fosse politicamente determinada, a concretização do direito seria decorrência de mera aplicação lógico-dedutiva segundo um esquema metódico silogístico-subsuntivo, ou seja, tratar-se-ia de mera aplicação por subsunção da lei ao caso concreto - o que se pretendia puramente jurídico e apolítico. Ocorre que a teoria metodológica positivista iludia o real problema desse esquema metódico, além de se revelar metodologicamente insustentável. Iludia o problema porque o que fazia, de fato, era converter um postulado político num prescrito esquema metódico; O postulado político de que só a lei pode criar direito e de que a decisão judicial deve limitar-se a aplicá-la é convertido no esquema metódico lógico-subsuntivo de simples aplicação do direito ao caso concreto, ocultando assim, nas palavras de Castanheira Neves, "*o problema jurídico desta concreta aplicação sob um seu pretendido (e aproblemático) modelo lógico*". E isso era insustentável, porque essa pressuposta e aproblemática

– decorrente da já mencionada "autocodificação", – deixou de contrapor-se à pretendida apoliticização da concretização do ordenamento jurídico. Ou seja, o suposto modelo de aplicação tão somente lógico-dedutivo, pós-normativo (pós fato político), sustentado pelo positivismo jurídico é superado.²¹²

Nesse sentido, a lei – geral e abstrata – que contava com a presumida e agora decadente²¹³ noção de racionalidade universal é obrigada a concorrer e reconhecer *os momentos normativo-judicativamente constitutivos na decisória realização concreta do direito e, deste modo, a função judicativamente criadora da função judicial*".²¹⁴ Isso significa que aquele mencionado protagonismo do executivo em face do parlamento também é observado em relação à jurisdição, que, assumindo uma dimensão política,²¹⁵ vem novamente diluir o poder normativo do parlamento e, com isso, enfraquecer a representação popular.²¹⁶

Müller sustenta que o ciclo de legitimação não foi interrompido de forma antidemocrática; todavia, ele foi interrompido.²¹⁷ Observa-se que o parlamento já não possui exclusividade sobre o poder normativo e, nesse sentido, não se pode extrair a partir dele a legitimidade democrática do ordenamento jurídico. Tanto o executivo quanto a jurisdição invocam o papel do povo como instância global da atribuição de legitimidade democrática. Ambos, em confronto direto com o parlamento, avocam para si a competência normativa, seja

aplicação tão somente lógica revelava-se determinada por ponderações normativas e intenções práticas, que visavam justamente superar a distância normativa entre o abstrato da norma e o caso concreto, sobretudo em decorrência do próprio e particular problema jurídico do caso decidendo. (NEVES, A. Castanheira. A redução política do pensamento metodológico-jurídico. **Digesta**, Coimbra, v. 2º, p.379-421, dez. 2010. p.386.).

²¹² *Ibid.* p.386.

²¹³ Enquanto na perspectiva metodológica positivista tem-se a tentativa de remeter a juridicidade a uma racionalidade teórica, explicativo-analítica, contemporaneamente vê-se a juridicidade a procurar reduzir-se a uma razão prática que se identifica com a razão política, em que a racionalidade normativa é já compromisso ideológico - determinação estratégica de uma opção finalística. (NEVES, A. Castanheira. A redução política do pensamento metodológico-jurídico. **Digesta**, Coimbra, v. 2º, p.379-421, dez. 2010. p.382.).

²¹⁴ *Ibid.* p.405.

²¹⁵ A crítica e a superação metodológica normativista, através de todos os movimentos metodológico-jurídicos de orientação prática, reestruturam o pensamento jurídico que passa a enxergar o direito comprometido com valores, fins e interesses. Quase que como consequência de uma sucessiva desconstrução crítica, várias são as teorias que sustentam a redução do pensamento metodológico-jurídico à política. (NEVES, A. Castanheira. A redução política do pensamento metodológico-jurídico. **Digesta**, Coimbra, v. 2º, p.379-421, dez. 2010. p.387).

²¹⁶ Não falamos de uma jurisdição que vem limitar o poder político através das historicamente constituídas garantias jurídicas; não falamos aqui da alta *função política* – sem *intenções políticas* – que é desempenhada pela jurisdição. (BRONZE, Fernando José. **Lições de Introdução ao Direito**. 2ª ed. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, 2010. p.641).

²¹⁷ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.60.

em nome de uma eficiência técnico-científica ou de uma ideologia político-social, e é justamente nesse sentido que são proferidas e prolatadas decisões "*em nome do povo*".

O grande problema é que esse novo protagonismo normativo não corrobora em nada com a concretização do exercício do poder político pelo povo, pelo contrário, em nome dessa mencionada eficiência técnico-científica e de ideologias político-sociais, o Estado acaba suprimindo a vinculação política presente na vontade popular, tornando todo o processo parlamentar de construção normativa ineficaz e quase que decorativo, no âmbito da ordem constituída.

Em resumo, o Estado pós-positivista impôs à dimensão organizacional do princípio democrático três questões essenciais. A primeira concerne ao parlamento, que tem sua legitimidade material contestada em face de uma suposta crise na representação popular. As duas seguintes dizem respeito ao protagonismo do executivo e da jurisdição que, visando à concretização de direitos ou à implementação de ideologias político-sociais, tratam o cidadão como massa, como conjunto de destinatários dos objetivos estatais e programas sociais²¹⁸ – ainda que os invocando (indiretamente) como instância global da atribuição de legitimidade democrática.

Nesse contexto, tanto executivo quanto jurisdição assumem a tarefa de criação de um direito já determinado²¹⁹ – que, ante o parlamento, carece de legitimidade democrática – o que pressupõe justamente a incapacidade do cidadão de expressar por sua própria vontade uma opção política que deveria ficar, segundo a lógica da divisão de poderes, reservada ao legislador democrático.

A verdade é que todo esse contexto está associado a uma compreensão paternalista de Estado²²⁰, que acaba deturpando a noção de que parcela do poder político deve ser reservada

²¹⁸ CARVALHO NETTO, Menelick de. **A Contribuição do Direito Administrativo enfocado na ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil**: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. Revista Fórum Administrativo, 2001, n. 1: 11-20. p.17.

²¹⁹ No caso do executivo trata-se de uma determinação técnico-científica, já no caso da jurisdição, uma determinação político-ideológico.

²²⁰ Resultante da desconfiança amplamente difundida entre juristas e doutrinadores contra a irracionalidade do legislador (que depende de lutas de poder e de votações emocionais da maioria). HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume I/** Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.329

para ser exercida por agentes públicos não recrutados pela via eleitoral (cuja atuação é de natureza *predominantemente* técnica e "*imparcial*")²²¹. A referida deturpação permite que as expressões "*predominantemente técnico*" e "*imparcial*" sirvam de pretexto para a atuação normativa de agentes públicos. Atuação essa que é justificada justamente em razão de um suposto "*distanciamento da política*", bem como, a partir de uma suposta racionalidade superior dos discursos profissionais.²²²

Esse contexto, todavia, é um contrassenso. Ainda que a irracionalidade do legislador possa ser constatada, isso não justifica ou legitima a atuação de agentes públicos, seja através de argumentos técnico-científico ou político-ideológico. Isso porque, nada impede a irracionalidade do próprio agente público - razão pela qual se sustenta que a suposta racionalidade superior dos discursos profissionais é puramente um argumento retórico.

O problema é que uma decisão ("*jurídica*", "*administrativa*" ou "*regulamentar*") determinada (seja por critérios técnico-científicos ou políticos-ideológicos) já não guarda qualquer relação com a necessidade estatal de reservar parcela do poder político para ser exercida por agentes públicos não recrutados pela via eleitoral. Em essência, como já abordado em tópicos anteriores, vislumbra-se um esvaziamento das funções da instituição parlamentar, associado de forma equivocada a uma suposta crise na representação popular.

3.1 A crise de identidade - a crise da instituição parlamentar.

Como visto no tópico anterior, a legitimidade material da instituição parlamentar é contestada em face de uma suposta crise na representação popular. Esse tópico abordará a mencionada crise, contrapondo a noção de crise parlamentar à noção de crise na representação popular.

Antes de tudo, é necessário destacar que não há qualquer incoerência em se sustentar que as expressões - *crise parlamentar* e *crise na representação popular* - referem-se a aspectos distintos. Como visto, a *representação popular* é utilizada para designar a espécie de representação política que preconiza o caráter eletivo - ressaltando a peculiar representatividade e a especial responsabilidade dos órgãos dotados dessa característica.

²²¹ BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 04 Janeiro 2013.

²²² HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume I/** Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.329.

Embora não haja dúvidas de que a instituição parlamentar seja dotada dessa característica, isso não significa que eventual crise parlamentar seja sinônimo de uma crise na representação popular.

Isso porque, primeiro, sabemos que a crise parlamentar é intrínseca; os grupos de pressão²²³⁻²²⁴, a complexidade crescente da estrutura social²²⁵ e a velocidade das mudanças²²⁶ - decorrentes da própria complexidade da estrutura social - estão contrapostas à esfera política, responsável pela composição de uma pretensa unidade na vontade popular. Em termos concretos, a crise parlamentar é intrínseca porque, a partir da pretensão de "autocodificação", o parlamento é "*chamado a desenvolver a função de charneira entre a complexidade crescente da estrutura social e uma esfera política tendente a contrapor-lhe uma qualquer forma de unidade*".²²⁷

Depois, porque eventual crise na representação popular retrata, na verdade, uma crise do próprio modelo democrático-representativo (como o conhecemos) - abrindo a possibilidade da representação popular ser substituída por um outro modelo de representação.²²⁸ Nesse sentido, enquanto uma crise parlamentar retrata uma crise institucional e refere-se a questões e problemas relacionados especificamente com uma instituição, sua complexidade e seu modo específico de atuação, uma crise na representação

²²³ Os grupos de pressão são entidades que procuram fazer com que as decisões do poder público sejam conforme as ideias de uma determinada categoria social – é o exercício de influência sobre o poder político para obtenção de eventual medida que lhes favoreça. (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p.406.).

²²⁴ Para Bobbio os grupos de pressão levam à *vulnerabilidade do sistema (fragmentação do poder que permite a pequenos grupos organizados desferirem golpes mortais na sociedade, obrigada, para se defender, a negar a si mesma)*". BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.382.

²²⁵ Segundo Bobbio, a complexidade política, econômica e social culmina no "paradoxo tecnocrático" (*contradição entre a crescente exigência do controle popular, sob o qual se sustenta o regime democrático, e a necessidade que toda a sociedade avançada tem de tomar decisões em matérias que requerem conhecimentos cada vez mais especializados, inacessíveis às massas*). BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.382.

²²⁶ "*A contradição entre a contínua mudança das regras de comportamento e a necessidade que toda sociedade tem de manter um núcleo dos princípios fixos através dos quais possa advir o núcleo tanto de integração social sem a qual nenhuma sociedade pode sobreviver*". BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.382.

²²⁷ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.34.

²²⁸ Como por exemplo, modelos de representação de preconizam aspectos técnicos, científicos, morais, éticos, teleológicos, dentre outros.

popular retrata a crise de um ideal e remete a impossibilidade do funcionamento do próprio modelo democrático-representativo.²²⁹

Em termos genéricos há basicamente quatro razões pelas quais se sustenta a existência de uma crise de identidade (relacionada à instituição parlamentar) - e não uma crise na representação popular. A primeira razão diz respeito ao interesse dos cidadãos, que segundo Urbano, "*nas democracias contemporâneas estão mais informados sobre a política e, deste modo, tornam-se mais exigentes em relação às instituições*".²³⁰ Quanto a essa maior exigência, optamos por uma postura mais cética e pessimista. Não se pode ignorar que a maior exigência em relação às instituições talvez esteja correlacionada mais com a pluralidade democrática do que com o interesse dos cidadãos de se manterem politicamente informados. É preciso lembrar que as democracias pressupõem uma variedade de interesses em constante e permanente tensão, razão pela qual faz mais sentido atribuir ao alargamento do direito de sufrágio e, conseqüentemente, das tensões democráticas, a maior e muitas vezes inconciliáveis exigências dos cidadãos.

A segunda está relacionada com a responsabilidade pela resolução dos problemas, que, no Estado de bem-estar, é atribuída às instituições, motivo pelo qual os cidadãos se sentem mais insatisfeitos em relação a elas.²³¹ Já a terceira tem relação com o modo como é compreendido o ato eleitoral. Paradoxalmente, a dependência dos partidos políticos em relação ao voto do *povo ativo* conduziu à formação de um povo exigente – acostumado com o papel de cliente, aquele que sempre tem razão.²³²

Por fim, a quarta razão, essa extrínseca à instituição parlamentar, é fundamentalmente uma crise de imagem, para a qual têm contribuído fortemente os meios de comunicação.²³³ Para eles, a política está associada com interesses particulares ou de grupos, com o mau uso dos recursos públicos e com a ineficiência. Contudo, não é difícil perceber que a apreciação crítica da política e dos políticos que é feita pela mídia tem muito a ver com os interesses e as

²²⁹ Em essência, enquanto a crise parlamentar reflete uma crise de identidade entre representantes e representados, uma crise na representação popular retrata a impossibilidade de funcionamento da própria democracia como a concebemos.

²³⁰ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.37.

²³¹ *Ibid.* p.34.

²³² *Ibid.* p.34.

²³³ *Ibid.* p.34.

ambições (designadamente políticos) da própria mídia, que almeja influenciar a vida política e a da comunidade em geral.²³⁴

Observa-se que a associação entre a crise de identidade e crise na representação popular é superficial. Isso, porque tende a limitar – sem levar em conta outros aspectos – a (aqui pressuposta) crise na representação popular à perda (ou ausência) de uma identidade entre o "povo" e o parlamento. Há de se salientar que uma crise na representação popular é mais do que uma crise de identidade, podendo de fato abranger uma crise de identidade e estar associada a uma crise parlamentar, mas não limitar-se a isso.

3.2 O esquema democrático-representativo como dimensão organizacional do princípio democrático. Há indispensabilidade do esquema democrático-representativo?

Embora o conceito de representação política já esteja consolidado nas democracias pluralistas contemporâneas, a complexidade presente na própria representação popular está longe de permitir, em termos ideais, a concretização plena do modelo democrático-representativo. Conforme vislumbrado nos tópicos anteriores, fatores intrínsecos à atuação parlamentar, por exemplo, corroboram um cenário de crise da própria instituição parlamentar, que, equivocadamente, vem sendo associado a uma crise na representação popular.

Não bastasse, existem fatores externos que corroboram um cenário de crise ainda mais grave; não só da instituição parlamentar ou da representação popular, mas da própria democracia contemporânea. Quanto a isso, Bobbio destaca a ampla e inevitável internacionalização da política externa, que favorece – seguindo a mesma lógica do

²³⁴ A través da mídia "os políticos [...] são apresentados como seres ambiciosos, dispostos a qualquer ação com o objetivo de conservar o poder, centrados em seus próprios interesses e nos dos seus partidos, [...]. Em relação a eles próprios, os meios de comunicação social consideram-se os representantes privilegiados dos cidadãos, [...]. Em suma, entendem ser representantes objetivos, desinteressados e carregados de verdade e de razão, que superam todas as limitações dessa classe política egoísta, ambiciosa e corrupta que não ouve as reivindicações dos cidadãos". (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.34 - 35).

protagonismo político do executivo em detrimento do parlamento – mais as soluções não-democráticas do que as soluções democráticas.^{235 - 236}

Sabemos que a representação política foi um conceito elaborado pelo constitucionalismo liberal e "*surgiu na história como resposta ao problema da passagem dos concretos interesses particulares ou setoriais ao hipotético interesse geral*"²³⁷. Em suma, contemporaneamente, o parlamento – que desponta e avoca o título de sede da democracia representativa – sustenta, através dos cidadãos, ser ele o titular da soberania popular.

Formalmente, "*o parlamento moderno vem proporcionar uma nova forma de explicação sobre a origem do poder que, deixando de parte as explicações divinas e outras equiparadas, se inclina para tese da origem consensual do poder*"²³⁸. Ocorre que, na prática, o povo – invocado (hoje), não só pelo parlamento, mas por todo o poder normativo – muitas vezes é utilizado como mero objeto político, o que em nada contrapõe as antigas formas de explicação sobre a origem do poder.

Neste sentido, Müller destaca que a expressão povo raramente é utilizada para dizer quem seria o povo; o povo é, na verdade, pressuposto para que o poder normativo possa falar de outra coisa, mais "*relevante*": a legitimidade. Com isso, a expressão povo, muitas vezes, adquire conotação meramente objetual. Segundo Müller, os detentores do poder normativo "*apontam para o peito estufado dos heróis que [...] pretendem ser: populus lo volt*"²³⁹. São vocês que significam isso; e esse é então o significado de povo"²⁴⁰.

²³⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.382.

²³⁶ Para Bobbio, *os Estados só poderão tornar-se democráticos em uma sociedade internacional democratizada. Todavia, uma sociedade internacional democratizada pressupõe que todos os Estados que a compõem sejam democráticos. Sendo assim, a ameaça externa a este ou aquele Estado atualmente democrático deriva do fato de que cada um deles faz parte de um universo em seu todo não-democrático*. Neste sentido, *o desafio no final do segundo milênio não poderá ser vencido a não ser nestas duas direções: a ampliação das esferas dos Estados democráticos e a democratização do sistema internacional em seu todo. Dois processos interdependentes, seja no sentido de que deveriam reforçar-se reciprocamente, seja no sentido de que a incompletude de um determina a incompletude do outro*. (BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.386).

²³⁷ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.37.

²³⁸ *Ibid.* p.37.

²³⁹ A expressão é uma variação parodística da palavra de ordem com a qual os cruzados medievais iniciavam a sua viagem ao Oriente, à guerra contra os infiéis: *Deus lo volt*. (MÜLLER, Friedrich. **Quem é**

É difícil negar que o discurso de legitimidade do poder normativo só se inclina para tese da origem consensual em termos estritamente formais – de autoafirmação. Além disso, contemporaneamente, é visível que o poder normativo – antes restrito ao parlamento – foi ampliado, não sendo impossível, inclusive, contestar a existência daquilo que aqui denominamos legitimidade do poder normativo em termos estritamente formais e, defender, por exemplo, ao revés, a inexistência de qualquer legitimidade democrática para o exercício do poder normativo no caso do executivo e da jurisdição.

Somado a isso, observa-se que a noção de parlamento como única sede da democracia representativa já é questionada nas sociedades contemporâneas, embora ainda permaneça como referência. Urbano relata que a importância dos interesses de grupos, de associações e de categorias perfeitamente delimitadas da vida coletiva poderão determinar a substituição da representação política democrática por um tipo de representação orgânico-funcional, de categorias de interesse.²⁴¹

De qualquer forma, é verdade que o parlamento e a representação política constituem categorias perfeitamente inter-relacionadas, sendo que a instituição parlamentar ainda é aquela que mais e melhor tem contribuído para a persistência do esquema democrático-representativo²⁴², sem que, contudo, isso signifique uma necessária (conquanto provável) contribuição para o regime democrático.

Dizer tratar-se de um esquema democrático-representativo só traduz a noção de uma das dimensões do princípio democrático, a dimensão organizacional, que optou, estruturalmente – por diversas razões –, pelo sistema representativo. Não passa do óbvio: um *esquema democrático-representativo parlamentar* não torna democrática toda a atuação das instituições de poder do Estado, não traz efetividade às garantias fundamentais (ou impede que sejam atacadas) e, não significa o cumprimento da dimensão normativa do princípio democrático.

Observa-se ainda que, em termos mais amplos, a instituição parlamentar não é necessariamente representativa e, ainda que seja, não é necessariamente democrática – não se

o Povo? A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.36).

²⁴⁰ *Ibid.* p.36.

²⁴¹ URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento.** Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.37.

²⁴² *Ibid.* p.38.

podendo defender a existência de um esquema democrático-representativo sempre que a instituição parlamentar esteja presente. Um parlamento meramente representativo não implica em que a *vontade geral* prevaleça sobre a *vontade popular*, da mesma forma, não é considerado necessariamente democrático, por não levar em conta as múltiplas dimensões do princípio democrático.

A questão subjacente à lógica de que nem todo esquema representativo é democrático seria a possibilidade de um esquema "*democrático não-representativo*"²⁴³ – sem que isso implique necessariamente em uma democracia direta. E tendem a ser outra coisa o Estado técnico-científico e a redução metodológico-jurídica à política no Estado jurídico-constitucional que não a diluição da dimensão organizacional do princípio democrático (esquema democrático-representativo) em um esquema democrático tendencialmente não-representativo? Não seria esse um esvaziamento²⁴⁴ da instituição parlamentar sobre o pretexto de um sistema democrático não-representativo paradoxal, sustentado na decadência da instituição parlamentar?

Em contraposição²⁴⁵ ao descrédito, desprestígio ou decadência da instituição parlamentar, a literatura jurídico-política sustenta a indispensabilidade do parlamento na vida política democrática afirmando ser sua estrutura colegial em grande escala a responsável por assegurar a pluralidade democrática²⁴⁶ em contraposição às aspirações que se possam invocar em nome de um projeto "democrático" unitário e totalizante.

Segundo essa noção, é através da instituição parlamentar que a pluralidade de ideias e de aspirações é incorporada ao Estado. Isso, contudo, não significa que caiba ao parlamento simplesmente consagrar a vontade popular. Tem-se por inegável que a atuação parlamentar,

²⁴³ Observa-se que a expressão esquema democrático não-representativo refere-se a supressão da representação popular. A palavra representativo, em sentido estrito, está relacionada à representação popular, já em sentido amplo está relacionada a representação política, que já sabemos não se sustentar sem a presença da representação popular.

²⁴⁴ Observa-se que "[...]quase sempre, senão sempre, se assiste no âmbito dos regimes autocráticos a um silenciamento do parlamento por via do esvaziamento dos seus poderes próprios". (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.39).

²⁴⁵ Um segundo ponto em favor do esquema democrático-representativo tem relação com o reconhecimento de que a correlação entre representação e eleição é fundamental, na medida em que o esquema democrático-representativo deve funcionar simultaneamente como um sistema de poder e como um sistema de controle de poder. (URBANO, Maria Benedita. **Representação política e parlamento**. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009. p.37.)

²⁴⁶ *Ibid.* p.38.

através da sucessiva e permanente discussão, é o único gênero aceitável para um povo que, com interesse plurais e divergentes, tenta governar-se a si próprio²⁴⁷.

Isso transpassa mais uma vez a questão do interesse do cidadão, interesse esse que é continuamente contestado e implica em questão de relevância fundamental: afinal, a constatação de que o povo não possui interesse de autogovernar-se, somada à inferência lógica dessa constatação – a de que o parlamento não representa o povo, invocando-o como simples instância global de atribuição de poder – é justificativa para o esvaziamento da pluralidade democrática (inegavelmente possibilitada pelo parlamento) em favor de uma aspiração "democrática" político-ideologicamente determinada, ou de uma determinação técnico-científica, que já não possuem na discursividade seu referencial? Entende-se que não.

Ainda que possamos falar em discursividade fora do âmbito plural e divergente do parlamento, tem-se que admitir que essa estará restrita – para não dizer afetada –, posto que político-ideologicamente determinada. Isso significa que, se o esquema democrático-representativo (possibilitado pelo parlamento) já possui obstáculos intransponíveis a ultrapassar em favor de uma sistemática (re)construção da *vontade geral*, as decisões decorrentes da restrita discursividade fora do âmbito parlamentar teriam de ser qualificadas como mera imposição de uma aspiração político-ideológica que se diz democrática, ou técnico-científica que se diz verdadeira.

Tudo isso, significa que uma eventual crise - esteja ela associada à intrínseca e natural crise parlamentar ou mesmo à crise do próprio esquema democrático-representativo - não justifica a implementação de um esquema "*democrático não-representativo*"²⁴⁸. Em termos genéricos é possível vislumbrar (a longo prazo) uma transformação ou mesmo substituição da instituição parlamentar em prol do aprimoramento do esquema democrático-representativo. Mas é praticamente impossível²⁴⁹, sob a perspectiva do moderno Estado Democrático de

²⁴⁷ *Ibid.* p.39.

²⁴⁸ Em essência, qualquer esquema "*democrático não-representativo*" será tendencialmente um esquema não-democrático.

²⁴⁹ Em verdade, essa impossibilidade provavelmente está associada a própria natureza paradoxal dos esquemas "*democráticos não-representativos*". Exemplificativamente, no caso de um Estado meramente jurídico-constitucional, pode-se sustentar que a ausência da representação popular deturpa a noção de representação política, que sob a perspectiva do moderno Estado Democrático de Direito passa a ser compreendida como mera imposição política - que por sua vez está contraposta ao ideal democrático. Já no caso de um Estado técnico-científico, a representação popular é substituída por uma representação pretensamente técnico-científica o que culmina no afastamento da vinculação da vontade popular na tomada de decisões - novamente contrapondo o ideal democrático. Diante desses exemplos é possível cogitar que, possivelmente, nenhum esquema "*democrático não-representativo*" seja compatível com a democracia, ao menos sob a perspectiva histórico-cultural do Estado Democrático de Direito.

Direito, sustentar a substituição do esquema democrático-representativo por um esquema tendencialmente "*democrático não-representativo*", isso porque, tal substituição contrariaria os próprios pressupostos de existência do Estado Democrático de Direito.

3.3 A importância dos mecanismos de participação popular no resgate do Estado parlamentar legislativo.

Como visto, embora o ordenamento extraia seu fundamento de existência da soberania popular, seja considerado a expressão da *vontade geral* de um povo e implique em legitimação do direito – que se revela como criação irresistível posto estar legitimado (ainda que muitas vezes em termos estritamente formais)²⁵⁰ pelos seus próprios destinatários –, pode-se vislumbrar que, de forma corriqueira, o "império da lei", muitas vezes, não traduz a *vontade geral* ou, sequer, a *vontade popular*.

Esse cenário, em última análise, retrata uma crise²⁵¹, ou seja, conquanto o ordenamento jurídico retire da soberania popular sua legitimidade, há um claro problema relacionado à representação – que, corriqueiramente, de forma paradoxal, não traduz ou corresponde à vontade do representado – abalando, dessa forma, a própria noção de soberania popular e implicando na relativização do Estado de Direito como democrático.

É óbvio que não estamos sustentando que a existência de uma crise de imagem da instituição parlamentar implique necessariamente na relativização da concepção do Estado de Direito como democrático, mesmo porque, sabemos da complexidade do princípio democrático, que não se resume a um aspecto estrutural. Contudo, isso não significa que a permanência dessa crise não possua consequências a médio e longo prazo, consequências essas que podem chegar a deturpar a própria noção de Estado Democrático de Direito.

Diante desse contexto é necessário fortalecer a identidade entre representantes e representados, no intuito de rechaçar um cenário progressivo de crise de imagem da

²⁵⁰ Ressalva-se que não consideramos que o poder normativo atribuído ao governo (geralmente fundamentado através da incorporação de competências técnico-científicas) ou o momento normativo-judicativamente constitutivo, politicamente determinado, na decisória realização concreta do direito estejam, sequer, legitimados em termos formais – embora geralmente invoquem como forma de autofundamentação uma qualquer aspiração democrática, o que ainda assim não os legitima.

²⁵¹ Entende-se que a mencionada crise refere-se a uma crise de identidade entre representantes e representados, crise essa derivada da própria crise parlamentar. Há de se salientar, todavia, que a mencionada crise pode ser interpretada como uma crise mais ampla, que engloba toda dimensão organizacional do princípio democrático, ou até mesmo, retrata a decadência/superação do próprio regime democrático.

instituição parlamentar. Essa ideia está intimamente associada ao resgate do Estado parlamentar legislativo, através de mecanismos de participação popular²⁵², em contraposição direta ao avanço das determinações técnico-científicas e jurídico-políticas, que tratam o cidadão como mero sujeito passivo dos objetivos e programas estatais.

Nesse sentido, Bobbio defende que a democracia do futuro gozará do mesmo juízo de valor positivo da democracia moderna, embora, provavelmente, deva contar com ampliação dos mecanismos de participação popular, o que só será possível por conta da difusão dos meios eletrônicos.²⁵³ Permanece contudo a questão: "*posto que se torne possível também nos grandes estados, graças ao aperfeiçoamento dos meios técnicos de transmissão das opiniões, [a ampliação dos mecanismos de participação popular e, eventualmente, a implementação de um modelo de democracia direta são desejáveis]?*"²⁵⁴

Quanto a implementação de um modelo de democracia direta Müller chega a afirmar que a esse é simplesmente impraticável. Como já foi visto, "*[...] há razões suficientes de natureza demográfica, técnico-organizacional, de dinâmica de grupos, [...], em virtude das quais o povo não se pode governar a si mesmo*".²⁵⁵ Isso, na verdade, equivaleria a uma ideologia e não a um discurso sobre a democracia, democraticamente estruturado.

Já no que concerne a ampliação dos mecanismos de participação popular, a preocupação é a possibilidade de transcender a noção de *vontade popular* em favor de uma desejável *vontade geral*. Ou seja, a preocupação em superar o paradigma da maioria em prol de uma democracia que reconheça e não imponha seus interesses às minorias. Em essência, estamos condicionando a efetividade (democrática) da ampliação dos mecanismos de participação popular, a um cenário de respeito e tolerância à diversidade - o que obviamente não exclui ou torna desnecessária a compreensão da democracia em suas múltiplas dimensões.

Observa-se que não estamos contrapondo a ampliação dos mecanismos de participação popular à manutenção do Estado parlamentar legislativo. A ampliação desses constitui-se como elemento de concretização da soberania popular e, de certa forma, figura como meio de contornar algumas das complexidades do modelo democrático-representativo, permitindo que

²⁵² Observa-se que não nos referimos a mecanismos de participação direta, mas a ampliação da participação social na construção do conteúdo das decisões.

²⁵³ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.382.

²⁵⁴ *Ibid.* p.382.

²⁵⁵ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?** A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.63.

o problema de identidade (entre representantes e representados), que lhe é inerente, seja amenizado.

Registre-se que não se trata de uma substituição da instituição parlamentar por mecanismos de participação popular, mas da utilização desses mecanismo na construção, partilhada com o cidadão, das decisões políticas parlamentares. Entende-se que, embora não se possa resolver a crise da instituição parlamentar, pode-se, com base na ampliação dos mecanismos de participação popular, progredir e garantir ao poder normativo maior legitimidade democrática.

Bittar sustenta que a participação popular na construção das decisões políticas deve ser um componente do processo linguístico de formação do conteúdo normativo, isso porque, através dessa participação, é possível criar uma ponte entre o repertório jurídico (cuja compreensão é difícil por parte dos receptores e cujo conhecimento é presumido) e as representação sociais, dotadas de necessidades e de aspirações pessoais.²⁵⁶ Em resumo, Bittar defende que a escolha do conteúdo normativo deve situar-se para além da formalização do texto legal, ou seja, para além de uma escolha legislativa predefinida, que é submetida à apreciação dos membros do parlamento.²⁵⁷ Em essência, esse contexto refere-se a ampliação dos mecanismos de participação popular e a uma construção do conteúdo normativo partilhada com a sociedade.

Sabemos que *"a escolha do conteúdo normativo admite várias respostas, bem como [que] o legislador (representante) não é em termos absolutos o único sujeito habilitado a suscitar e antever as controvérsia,[...], a oferecer critérios de decidibilidade com o fim de dirimi-las"*.²⁵⁸ Isso significa que a ampliação (material) dos mecanismos de participação popular potencializa uma solução partilhada das controvérsia, reduzindo critérios impositivos que devem ser rechaçados pelo Estado Democrático de Direito, e fortalecendo a identidade entre representantes e representados.

Em sentido análogo, pode-se defender a necessidade de ampliação dos mecanismos de participação popular mesmo fora do âmbito do legislativo. A possibilidade de expansão do diálogo com o cidadão, operada via participação popular, apresenta respostas referentes às

²⁵⁶ BITTAR, Eduardo C. B.. SOARES, Fabiana de Menezes. **Temas de Filosofia do Direito:** velhas questões, novos cenários. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 87.

²⁵⁷ *Ibid.* p.86.

²⁵⁸ SOARES, Fabiana de Menezes. *Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação.* 2002. 342 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2002.

indagações atinentes à informação, conhecimento e "compreensibilidade" das decisões políticas (como um todo), além de contribuir para a concretização da soberania popular.

Observa-se que não se fala de soberania popular como fundamento para a justificação de uma *vontade popular* abstrata e discricionária, atribuída aos agentes políticos detentores do poder. Para o Estado Democrático de Direito, não basta que o ordenamento ou as decisões políticas retirem seu fundamento do "povo"; a democracia exige a emancipação dos indivíduos, a atuação deles como cidadãos, sujeito ativo no processo de construção das decisões políticas e do conteúdo normativo.

Isso significa que não falamos da ampliação dos mecanismos de participação popular sob um aspecto meramente formal. Falamos da ampliação da desejável discursividade processual - conteúdo material da ampliação dos mecanismos de participação popular -, necessária a tomada de decisões em um âmbito plural e divergente. Nesse sentido, Bittar defende que a construção (contraposta a imposição) do conteúdo normativo e das decisões políticas, torna-se vital (em busca da concretização material da soberania popular) e, por isso, deve ser repensada²⁵⁹ para além da objetivação (da mencionada discursividade), que é voto.

Nesse mesmo sentido, Del Negri afirma que, só com a presença de procedimentos democráticos – necessários à construção da vontade e amparados em um amplo e irrestrito diálogo, no qual todos os participantes têm igual acesso (aspecto material da ampliação dos mecanismos de participação popular) – é que se pode vislumbrar uma pretensão à concretização da soberania popular.²⁶⁰

Em sentido correlato, Leal sustenta que sob a perspectiva democrática o cometimento teórico de um discurso não pode se afirmar pela autoridade de seu autor. O agente político, em sua individualidade, não pode ser considerado um polarizador ideológico de uma sociedade plural.²⁶¹ Nesse sentido, a ampliação (material) dos mecanismos de participação popular corrobora com a construção consensual do conteúdo normativo e das decisões políticas (como um todo), conduzindo a uma ampliação da legitimidade democrática. Nesses termos, a construção da decisão política se faz através da prática consensual, amparada no respeito às múltiplas dimensões do princípio democrático, e focalizada em uma discursividade

²⁵⁹ *Ibid.* p.87.

²⁶⁰ DEL NEGRI, André. **Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: Teoria da legitimidade democrática.** Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.45.

²⁶¹ LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p.74.

processual - contraposta às condutas isoladas e individuais (que se traduzem como medidas impositivas).

É óbvio que não estamos sustentando que uma decisão política possa ser adiada indefinidamente em prol de uma construção consensual partilhada com o cidadão. Geralmente, o agente político é obrigado, pelas circunstâncias, a tomar uma decisão. Bobbio afirma que, "*em geral, a decisão [política] de não decidir não é uma boa decisão, mesmo que seja com frequência praticada*".²⁶² Segundo ele, "*a função do político é solucionar conflitos, que, não resolvidos, levam uma sociedade à perdição*".²⁶³ Estamos, simplesmente, dizendo que a efetividade dos mecanismos de participação popular conduz a uma ampliação da legitimidade democrática; caso o agente político seja obrigado, por conta das circunstâncias, a tomar decisões que não atendam as expectativas do seu eleitorado, cabe ao cidadão-eleitor decidir, através de seu juízo pessoal de expectativa-adequação, se a atitude de seu representante foi justificada.

Em resumo, pode-se sustentar a importância da ampliação dos mecanismos de participação popular, no resgate ao Estado parlamentar legislativo, levando-se em conta: (1) que a crise da instituição parlamentar é provavelmente um problema insolúvel, ao menos no atual estágio de desenvolvimento da humanidade, razão pela qual existe uma necessidade permanente de se estruturarem meios que permitam não só ampliar a legitimidade democrática das decisões políticas, mas que *possibilitem* a concretização material da soberania popular; (2) que o modelo democrático-representativo, apesar de toda sua complexidade, ainda é uma opção viável e funcional (sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito) para legitimar o poder-violência do Estado e, *potencialmente*, concretizar a soberania popular - através de uma construção dialógica do conteúdo das decisões políticas; (3) que a complexidade do modelo democrático-representativo ou mesmo a sua crise não justificam a sua substituição por modelos que contrariem os próprios pressupostos de existência do Estado Democrático de Direito.

Essencialmente, a ideia de resgate ao Estado parlamentar legislativo, através da ampliação dos mecanismos de participação popular, está intimamente associada à permanente necessidade de emancipação dos indivíduos como cidadãos - em busca da concretização material da soberania popular. A verdade é que a democracia efetiva desenvolve-se apenas

²⁶² BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Campus, 2000. p.397.

²⁶³ *Ibid.* p.397.

através do diálogo exercido pelos denominados atores sociais, razão pela qual se associa sua efetividade a emancipação do indivíduo. A sociedade democrática deve, necessariamente, levar em conta a diversidade de interesses, os conflitos e as diferenças sociais e, na tentativa de solucionar essas questões, defender que as decisões políticas seja firmadas com base na construção dialógica de seu conteúdo e, fundamentalmente, em respeito às múltiplas dimensões do princípio democrático.

Dentro desse contexto, a consolidação da cidadania figura como objetivo da democracia contemporânea e, possivelmente, perpassa pela ampliação dos mecanismos de participação popular. Observa-se que, diferente do que se supõe, a dificuldade de emancipação do indivíduo não está relacionada com uma suposta *incapacidade da população*, mas, no máximo, a um desinteresse em relação as questões políticas. A necessidade de consolidação da cidadania deriva, na verdade, do preceito democrático de que o cidadão participe ativamente no processo de construção do conteúdo normativo e das decisões políticas.

Infelizmente, a emancipação do cidadão não é o único nem o mais complexo desafio rumo a concretização da democracia contemporânea. Como já foi visto, o reconhecimento do outro, a prática da tolerância e o respeito à diversidade são desafios - não só à democracia, mas ao ser humano - rumo a concretização material da soberania popular, a consecução da democracia moderna e a realização do Estado Democrático de Direito.

Conclusão.

Inicialmente, esse estudo questionou a concepção supostamente ideológica da democracia contemporânea - isso, através da contraposição das concepções de democracia grega e contemporânea. Essencialmente, foi indagando se a democracia contemporânea não seria uma simples e talvez utópica ideologia, já que, sua fundamentação - na *isogonía* - não implica que a própria *isogonía* integre a democracia. Como visto, costuma-se pressupor, equivocadamente, que a fundamentação da democracia moderna é sua própria aspiração e seu pressuposto de existência, culminando na falsa constatação de que a democracia contemporânea não passa de uma ideologia a ser preenchida por programas políticos variados.

Em contraposição à noção de uma democracia ideológica, percebeu-se que a realização de uma democracia efetiva possui múltiplos desdobramentos, com relevantes aspectos: (1) normativos, (2) organizacionais e (3) de respeito às garantias fundamentais, que juntos, impedem que a democracia seja compreendida como mera ideologia. Sustentou-se que a democracia contemporânea não é necessariamente ideológica ou redutível a objetivos políticos indeterminados. Nesse sentido, foram analisados cada um dos três aspectos mencionados, no intuito de afastar qualquer concepção deturpada.

No que concerne ao aspecto normativo, constatou-se que o princípio democrático revela-se como um princípio jurídico-normativo, através do qual o ordenamento jurídico responde normativamente (em termos matérias e processuais) aos problemas de legitimidade/legitimação da ordem constituída - que em nosso específico sentido civilizacional, revela-se como uma ordem jurídico-constitucional, resultante de um Estado Democrático de Direito. Já no que concerne ao aspecto organizacional, constatou-se que esse é o responsável pela concretização/implementação da própria democracia, a partir da efetivação da titularidade democrática e da organização (em termos materiais) do exercício do poder. Observou-se, também, que o aspecto organizacional está relacionado a preservação de conquistas político-sociais consagradas através do aspecto normativo, e a possibilidade de reconstrução sistemática (em termos democráticos) da própria ordem democrática - sempre em busca da concretização do exercício do poder político pelo povo. Finalmente, com relação aos direitos fundamentais, constatou-se que eles são o elemento constitutivo básico do Estado Democrático de Direito, e como tal, são fundamentais para realização do próprio princípio democrático.

Sob uma perspectiva mais restrita, o estudo procurou aprofundar-se na estrutura organizacional do princípio democrático. Constatou-se, através da análise do Estado Democrático de Direito, que a soberania popular é elemento intrínseco à dimensão organizacional do princípio democrático, e que figura como fundamentação de qualquer ordem constituída e designada por democrática. Percebeu-se que falar de fundamentação da ordem constituída, todavia, o propósito é legitimar o exercício do poder, razão pela qual não se poderia deixar de qualificar a representação popular como aspecto central dessa dissertação.

O estudo explicou que a representação popular é espécie de representação política, e dela se distingue pelo meio específico de composição da representação - intrinsecamente relacionado às eleições. Constatou-se ainda que a *representação popular* é uma forma de objetivação da democracia contemporânea através do concreto exercício do poder político por uma parcela numericamente restrita de representantes eleitos, sendo isso compreensível em razão das complexidades sociais e justificável através da associação da *representação popular* à permanente necessidade de concretização da soberania popular, nas ordens democráticas. Tal constatação conduziu a necessidade de sabermos se o *ideal democrático* encontra-se associado a uma funcionalidade material da política representativa, especificamente, daqueles órgãos que preconizam o mencionado caráter eletivo.

Em conformidade com a hipótese formulada, conclui-se que a representação política é elemento intrínseco à democracia representativa, sendo certo que a representação popular não só é uma espécie, mas integra a própria noção de representação política, ao mesmo tempo em que lhe dá significado. Em termos mais concretos, percebeu-se que a representação política obrigatoriamente possui dois pré-requisitos - eleições regulares, livre e genuínas, e um corpo coletivo representativo com mais do que capacidade consultiva -, razão pela qual, sendo algum deles excluído, ou o sistema deixa de ser representativo ou não se pode mais falar em representação política - que eventualmente será substituída por outro tipo de representação. Nesses termos, restava ao estudo analisar se uma eventual crise na representação popular - e conseqüente *substituição* ou *supressão* da representação política - não desqualificaria o termo "democracia" na democracia-representativa.

O interessante é que a análise de uma eventual crise não foi um cenário puramente hipotético. Como foi visto, o Estado pós-positivista impôs à dimensão organizacional do princípio democrático três questões essenciais. A primeira, concerne ao parlamento, que tem

sua legitimidade material contestada em face de uma crise de imagem - intrínseca - e erroneamente associada a uma crise na democracia representativa. As duas seguintes, relacionadas ao protagonismo do governo e da jurisdição, que, visando à concretização de direitos ou à implementação de ideologias político-sociais tratam os cidadãos como massa, como conjunto de destinatários dos objetivos estatais e programas sociais – invocando-os como instância global de atribuição de legitimidade democrática

De toda forma, constatou-se que uma eventual crise, esteja ela associada à intrínseca e natural crise parlamentar ou mesmo à crise do próprio esquema democrático-representativo, não justifica a implementação de um esquema "*democrático não-representativo*" - registre-se que a expressão "*democrático não-representativo*" refere-se a supressão da *representação popular* e, portanto, está relacionada à representação em sentido estrito. Percebeu-se, ainda, ser praticamente impossível, sob a perspectiva do moderno Estado Democrático de Direito, sustentar a substituição do esquema democrático-representativo por um esquema tendencialmente "*democrático não-representativo*", isso porque, tal substituição contrariaria os próprios pressupostos de existência do Estado Democrático de Direito.

Por fim, esse estudo defendeu a ampliação dos mecanismos de participação popular como forma de resgate ao Estado parlamentar legislativo, que está contraposto a um cenário progressivo de crise de imagem da instituição parlamentar (ou mesmo de crise do próprio modelo democrático representativo). Registre-se que a ampliação dos mecanismos de participação popular não pode ser associada a uma substituição da instituição parlamentar; trata-se, na verdade, da utilização desses mecanismo na construção, partilhada com o cidadão, das decisões políticas parlamentares. Essencialmente, como ideia final, o estudo defendeu o resgate ao Estado parlamentar legislativo - por conta de suas próprias estruturas e possibilidades -, através da ampliação dos mecanismos de participação popular.

Objetivamente, pode-se responder aos questionamentos formulados na introdução desse estudo nos seguintes termos: (1) não há uma crise na representação popular, ela é aparente e está equivocadamente associada a intrínseca crise da instituição parlamentar. (2) ainda que fosse constatada a existência de uma crise na representação popular, essa não implicaria, a priori, na crise da própria democracia contemporânea - a complexidade do princípio democrático impede que a deturpação de sua dimensão organizacional resulte, imediatamente, em uma crise da própria democracia. (3) a representação popular é um

elemento intrínseco à democracia representativa e, como tal, é aspecto determinante da estrutura organizacional democrática.

Bibliografia.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 04 Janeiro 2013.

_____. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BITTAR, Eduardo C. B.. ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de Filosofia do Direito*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BITTAR, Eduardo C. B.. SOARES, Fabiana de Menezes. *Temas de Filosofia do Direito: velhas questões, novos cenários*. Barueri, SP: Manole, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRONZE, Fernando José. *Lições de Introdução ao Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

BURKE, Edmund. *Burke's Politics*. Eds. Ross J. S. Hoffman and Paul Levack. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1949.

CANAVAN, Francis P. *The Political Reason of Edmund Burke*. Durham, N. C.: Duke University Press, 1960.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed, 11 reimp. Coimbra: Almedina, 2012.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A Contribuição do Direito Administrativo enfocado na ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*. Revista Fórum Administrativo, 2001, n. 1: 11-20.

DAHL, Robert A. *A Democracia e seus Críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DEL NEGRI, André. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: Teoria da legitimidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. 4. ed. Trad. Maria Goes. Lisboa: Gradiva, 2011.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Igualdade e Diferença, Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

HANDCOCK, W. D. *What Is represented in Representative Government?* Philosophy, XXII (July, 1947), 99-111.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume I*/ Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume II*/ Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KANT, Immanuel. Immanuel Kant's Werke, Immanuel Kant, Editora Modes und Baumann, 1838. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=rUIVAAAAYAAJ&pg=PA425#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 06 jan 2014.

KELSEN, Hans. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo III. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MORILLO, Joaquín García. Mitos y realidades del parlamentarismo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. n.º 9, 1991.

MÜLLER, Friederich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. *Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MURCHO, Desidério. *Filosofia em Directo*. Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

NEVES, António Castanheira. *A crise actual da filosofia do direito no contexto da crise global da filosofia* (Tópicos para a Possibilidade de uma Reflexiva Reabilitação). Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

_____. A redução política do pensamento metodológico-jurídico. *Digesta*, Coimbra, v. 2º, p.379-421, dez. 2010.

_____. O direito como alternativa humana - Notas de reflexão sobre o problema atual do direito. *Digesta*, Coimbra, v. 1º, p.287-310, dez. 2010.

_____. O Problema da universalidade do direito - ou o direito hoje, na diferença e no encontro humano-dialogante das culturas. *Digesta*, Coimbra, v.3º, p.101-128, dez. 2010.

NOLASCO, Tiago Junqueira. A legitimidade democrática dos textos normativos no Estado Democrático de Direito: fundamento e finalidade das normas jurídicas. In: CASTRO, Dayse Starling Lima. (Org.). *Direito Público*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012.

OBER, Josiah. *The Original Meaning of "Democracy: Capacity to Do Things, not Majority Rule* (PDF). *Constellations* Volume 15, Number 1, 2008. Stanfordalumni.org. Acesso em: 18 novembro 2012.

PAPA, Anna. *La Rappresentanza Politica* - forme attuali di esercizio del potere. Napoli: Editoriale Scientifica, 1998.

POPPER, Karl. *Conhecimento Objetivo*. São Paulo: EDUSP, 1975.

RIBEIRO, Renato Janine. *Democracia versus República: A questão do desejo nas lutas sociais*. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Coleção "Os pensadores").

SARTORI, Giovanni. *La Democracia en treinta lecciones*. Trad. Lorenza Foschini. Madrid: taurus, 2009.

SCHMITT, Carl. *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996.

_____, *Dottrina della Costituzione*. Milano, 1984.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação*. 2002. 342 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2002.

TARANAS, Richard. *A epopeia do pensamento ocidental: para compreender as idéias que moldaram nossa visão de mundo*. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

URBANO, Maria Benedita. *Representação política e parlamento*. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Almedina, 2009.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo. *A concepção de Democracia de Hans Kelsen: relativismo ético, positivismo jurídico e reforma política*. Criciúma: Ed. UNESC, 2010.