



DEMOCRATIC TRADITIONS AND NEW MODELS OF DEMOCRACY*

AS TRADIÇÕES DEMOCRÁTICAS E OS NOVOS MODELOS DE DEMOCRACIA

Murilo Gasparido¹

ABSTRACT

In a context in which Brazilian shows consolidated democracy, but whose functioning of its institutions is a matter of great discontent of the population, the demand for a reform of the political system established by the 1988 Constitution grows. However, proper treatment of this issue requires a reflection about the very concept of democracy in the face of profound changes undergone by the state and all forms of social organization. This article aims to make a contribution to this debate through a review of values, principles and traditional forms of democracy, as well as an analysis about new democratic models that can contribute to the enrichment of proposals for political reform.

Keywords: Democratic principles. Models of democracy. Democratic theory.

RESUMO

Em um contexto em que a democracia brasileira se mostra consolidada, mas cujo funcionamento de suas instituições é objeto de grande descontentamento da população, cresce a demanda por uma reforma do sistema político estabelecido pela Constituição de 1988. Entretanto, o adequado enfrentamento deste tema requer uma reflexão sobre a própria concepção de democracia diante das profundas mudanças pelas quais passa o Estado e todas as formas de organização social. Este artigo pretende trazer uma contribuição para este debate por meio de uma revisão dos valores, princípios e formas tradicionais da democracia, bem como de uma análise a propósito de novos modelos democráticos que podem contribuir com o enriquecimento das propostas de reforma política.

Palavras-chave: Princípios democráticos. Modelos de democracia. Teoria da democracia.

¹ Professor de Ciência Política, Teoria do Estado e Direitos Fundamentais do Curso de Graduação em Direito, e do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da FCHS/UNESP (São Paulo, SP/Brasil). Doutor (2013) e Mestre (2009) em Direito do Estado, e Bacharel em Direito (2005) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. E-mail: murilogaspardo@franca.unesp.br



1. Introdução

No momento em que se acaba de fazer memória dos cinquenta anos do golpe militar de 1964, a democracia brasileira vive um contexto marcado por ambiguidades: por um lado, passou-se pela sétima eleição presidencial direta consecutiva, com estabilidade institucional, e pesquisa de opinião registra o mais amplo apoio da população ao regime democrático². Por outro lado, de acordo a mesma pesquisa, os brasileiros revelam insatisfação com o funcionamento das instituições políticas, o que também se expressou nas mobilizações populares de junho de 2013 e março de 2015, e no crescimento dos índices de abstenção nas eleições. Paralelamente, continuam em debate no Congresso Nacional projetos de reforma política, centrados em propostas de alterações, com maior ou menor profundidade, das regras do processo eleitoral e do sistema partidário. Há entretanto, uma questão prévia a qualquer proposta de mudanças jurídico-institucionais que precisa ser discutida: o que se compreende por democracia neste contexto de profundas mudanças pelas quais passa o Estado e todas as formas de organização social?

Este artigo pretende trazer uma contribuição para este debate, em primeiro lugar, com uma revisão dos valores e princípios que, ao longo do tempo, foram compondo os elementos caracterizadores da democracia ideal, “não tanto no sentido de meta desejável, mas no sentido de conceito puro, de tipo-ideal” (BOVERO, 2002, p. 10). Em segundo lugar, retomar-se-á as formas como a democracia historicamente se concretizou, ou seja, suas formas tradicionais. Por fim, serão apresentados alguns modelos de democracia alternativos ou complementares ao paradigma representativo dominante, propondo-se que sejam considerados como possibilidades a serem incorporadas em uma eventual reforma política que não se limite às questões

² “62% dos brasileiros acreditam que a democracia é sempre melhor que qualquer outra forma de governo, patamar similar ao verificado em dezembro de 2008 (61%) e, numericamente, o mais alto já atingido na série histórica do Datafolha sobre o tema”. Cf. DATAFOLHA – INSTITUTO DE PESQUISAS. **Brasileiros preferem democracia, mas são críticos com seu funcionamento**. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/03/1433561-brasileiros-preferem-democracia-mas-sao-criticos-com-seu-funcionamento.shtml>>. Acesso: 14 abr. 2014.



pertinentes às eleições e aos partidos, mas que ouse colocar em pauta toda a estrutura de exercício do poder estatal e, portanto, a ideia de democracia que se pretende realizar.

2. Valores e princípios caracterizadores da democracia

Preliminarmente, como se sabe, democracia é uma palavra resultante da composição de dois substantivos gregos: *dêmos* e *krátos*. *Krátos* refere-se, dentre outros significados, a força, superioridade, ou então designa “o poder político, ou seja, o poder de tomar decisões coletivas”. Já *dêmos*, de forma genérica, significa povo. Assim, pode-se dizer que democracia é o regime político em que o povo exerce o poder³ (BOVERO, 2002, p. 15 – 16.).

Entretanto, logo se apresenta o problema de se definir exatamente quem é o povo. Entre os gregos, a palavra povo poderia designar tanto “a totalidade dos componentes da comunidade política, ou seja, os cidadãos da cidade-Estado (os ‘homens adultos livres residentes e autóctones’)”, como “a parte menos elevada da população, a classe não-nobre da sociedade”, que representava sua maioria (BOVERO, 2002, p. 16). A propósito, Müller (2010, p. 47, 63) entende que o povo não pode ser considerado como simples “ícone” para legitimação do poder, mas deve sempre corresponder à “totalidade dos atingidos pelas normas” e, no contexto da globalização, também não poderia ser limitado ao conjunto dos nacionais.

Esta ideia de livre participação de todos os cidadãos nas decisões coletivas remete aos dois grandes valores da democracia: igualdade e liberdade. A igualdade, ou isonomia, afirma-se, desde Antiguidade, como valor que “distingue a democracia na sua especificidade entre as formas de governo”. Colocam-se, todavia, questões como: “igualdade entre quem?” e “igualdade em quê?” Ou, ainda, “todos os homens são

³ Ou seja, como explica Bovero (2002, p. 40), “um regime político pode ser definido como democracia – qualquer que seja a forma específica – quando todos os sujeitos aos quais são dirigidas as decisões coletivas (leis e providências políticas) têm o direito-poder de participar, cada qual com igual peso em relação ao outro, do processo que conduz à determinação e à assunção daquelas decisões. De acordo com o autor (2002, p. 28), na pureza ideal do conceito de democracia, “cada indivíduo deve poder reconhecer como própria a vontade geral, uma vez que contribui como cidadão para a sua formação”. Cf. Bobbio, 2001, p. 135 – 136.



cidadãos?” Em um regime democrático, atribuiu-se a todos os cidadãos (“homens livres” na Grécia Antiga, ou, contemporaneamente, indivíduos “adultos integrados na sociedade”) o direito a igual participação na produção das leis e na eleição para cargos públicos. Consequentemente, o “indivíduo sujeito de vontade racional” é o fundamento da democracia, pois é a ele que se reconhece “o dom exclusivo da liberdade como autonomia” (“dar lei a si mesmo”). Assim, se a igualdade é o primeiro dos “substantivos da democracia”, a liberdade é o segundo mais usado⁴ (BOVERO, 2002, p. 19 – 29).⁵

Além disso, a democracia se define pela forma como o poder se estrutura. Na tradição democrática grega o sistema político podia ser compreendido como um círculo, no qual todos os indivíduos estavam à mesma distância do centro do poder. Já na tradição democrática moderna, em que a eleição, e não a participação direta, ocupa o centro do processo decisório, mais adequado é descrever o sistema político como uma pirâmide, cujo “vértice” é ocupado apenas por alguns cidadãos. Um sistema político com esse formato pode ser autocrático, quando o processo decisório é descendente, ou seja, aqueles que ocupam o vértice é que decidem e impõem as decisões à base, ou, então, democrático, quando o processo decisório é ascendente, com as decisões sendo tomadas inicialmente pela base, de maneira que a vontade do conjunto dos indivíduos condicione as decisões a serem tomadas pelos governantes. Assim, pode-se dizer também que a democracia é o regime político do “poder ascendente”: é o poder do povo que legitima os governantes. Entretanto, passando-se da “gramática para a prática” da democracia, o que se observa é que, entre a base e o vértice da pirâmide existem diversos grupos intermediários (como partidos políticos e grupos de pressão), que estão muito mais próximos do que o “cidadão comum” do “momento culminante da decisão política e, portanto, capazes de influenciar mais sobre o seu conteúdo”⁶ (BOVERO, 2002, p. 32 – 34).

⁴ Cf. Bobbio, 2007, p. 235, Kelsen, 1992, p. 278 – 279.

⁵ Conforme a ênfase, ao longo da história, é colocada no valor liberdade ou igualdade, desenvolvem-se diferentes concepções de democracia: a liberal, a marxista e a “providencialista ou econômica e social”. Para uma conceituação dessas concepções de democracia, cf. Ferreira Filho, 2007, p. 101 – 103, Ranieri, 2013, 306 – 307.

⁶ Cf. Bobbio, 2001, p. 52.



Devem ser considerados, ainda, três outros princípios para a caracterização de um regime político como democrático: (1) a publicidade do poder – a democracia é o “governo do poder visível, ou seja, do poder que se exerce ou deveria exercer publicamente”, e “sob o controle da opinião pública” (BOBBIO, 1999a, p. 204, 1999b, p. 208, 2002, p. 105 – 106, 2001, p. 30); (2) a resolução dos conflitos interindividuais e sociais de forma pacífica, por meio de procedimentos e critérios institucionalizados (BOBBIO, 2007, p. 239); (3) a tomada de decisões (inclusive a produção de normas jurídicas), conforme regras institucionalizadas, sendo a regra da maioria a mais importante, diante das dificuldades para a formação de consensos nas “condições de fragmentação, dissenso e complexidade do mundo contemporâneo” ⁷ (CAMPILONGO, 2000, p. 41, 46, 55).

Destaca-se, por fim, que o conceito de democracia não deve ser considerado estático e abstrato, o que poderia levar à conclusão de que os regimes democráticos não passam de utopias inatingíveis. Ao contrário, tal conceito deve ser utilizado de uma perspectiva histórica, pois a democracia, na prática, é um processo histórico e dinâmico de construção da emancipação humana⁸ (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2001, p. 129 – 133, 136).

3. Os tipos tradicionais de democracia

A doutrina reconhece, basicamente, dois tipos históricos puros de democracia – a democracia direta e a democracia indireta, e outro designado como misto – a

⁷ Campilongo (2000, p. 38 – 39) define a regra da maioria como “uma técnica rápida de tomada de decisões coletivas que maximiza a liberdade individual e assegura a ampla e igual participação política dos cidadãos, aproximando governantes e governados por meio de uma prática social de legitimação eventual, finita no espaço e no tempo, que sujeita as decisões à contínua revisão e mantém a sociedade unida”. No mesmo sentido, cf. Kelsen, 1992, p. 279 – 281. Por outro lado, o autor pondera que o princípio da maioria não é, de modo algum, idêntico ao domínio absoluto da maioria, à ditadura da maioria sobre a minoria”. Assim, o respeito à minoria e a possibilidade desta influenciar (ou se tornar) a maioria é um elemento característico da democracia. Bobbio (2000, p. 429) também adverte que a regra da maioria não é exclusiva dos sistemas democráticos, e que nem todas as decisões nesses sistemas são tomadas conforme essa regra.

⁸ Cf. Müller, 2005, p. 1 – 2. Ao lado da democracia, coloca-se o princípio republicano, como exigência de legitimidade de qualquer regime político. Sobre o princípio republicano, cf. Comparato, 2006, p. 615 – 622.



democracia semidireta, que, na verdade, pode ser considerado uma “modalidade da democracia indireta” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 81 – 83).

3.1. A democracia direta

De maneira precisa, Ferreira Filho (2007, p. 83) define a democracia direta como “aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia”. Embora se trate do primeiro tipo histórico de democracia, nos grandes e complexos Estados contemporâneos, mostra-se inviável. Nesse sentido, o referido autor (2007, p. 83) afirma que se trata de “uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase folclórica”, pois, atualmente,

nenhum Estado pode adotá-la, já que não é possível reunir milhões de cidadãos, frequentemente e quase diuturnamente, para que resolva os problemas comuns. Sem falar na incapacidade de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-providência⁹.

3.1.1. O exemplo ateniense

O regime democrático de Atenas, que tomou sua forma definitiva em meados do século V a.C., é considerado o primeiro tipo histórico de democracia, caracterizado pelo exercício direto do poder político pelos cidadãos reunidos na *Agora*, reconhecendo-se, pois, um regime político de governo do povo, ou regido pelo princípio da liberdade no sentido de autodeterminação política¹⁰.

⁹ Como exemplo de democracia direta contemporânea, costuma-se apontar a “Landsgemeinde, que ainda se encontra em alguns Cantões suíços: *Glaris, Unterwalden e Appenzell*”, a qual, como afirma Burdeau, trata-se de “mera curiosidade histórica” (*apud*, DALLARI, 2010, p. 152).

¹⁰ Cf. Bonavides, 1995, p. 268, Dallari, 2010, p. 145, Ferreira Filho, 2007, p. 83, Glotz, 1981 – 1983, p. 229, Kelsen, 2000, p. 140, Miranda, 2009, p. 10. Ferreira Filho (2007, p. 83) explica que, “de fato, foi Atenas a inspiradora das lições que sobre a democracia escreveram os mestres helênicos e os grandes pensadores antigos. Tal decorre de dois fatos. O primeiro, haver sido a cidade de Péricles o mais importante centro que se governou democraticamente na Antiguidade. O segundo, haverem coincidido o período democrático e a época áurea da vida ateniense. Com efeito, a democracia ateniense durou cerca de dois séculos, das reformas de Clístenes (509 a.C.) à paz de 322 a.C., quando Antíparo impôs a transformação



Assim, “o supremo poder na democracia ateniense era atribuído a todos os cidadãos”, por meio da palavra e do voto na assembleia (*Ecclesia*), “onde se tomavam as decisões políticas fundamentais” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 83). De acordo com Glotz (1981 – 1983, p. 237), as atribuições da Assembleia compreendiam, dentre outras, as relações exteriores, o poder legislativo, a “parte política do poder judiciário”, a inspeção do poder executivo, a nomeação e vigilância de todos os magistrados¹¹. Ferreira Filho observa que as decisões fundamentais tomadas pela Assembleia eram limitadas pelo direito (descoberto pela sabedoria, de caráter superior). Inclusive, existia uma medida denominada *Grafé Paranomon* que declarava a nulidade e punia os responsáveis pela criação de uma lei que contrariasse o direito superior e imutável¹².

A qualidade de cidadãos era hereditária, ou seja, limitava-se aos filhos de atenienses livres (“exceto atribuição a determinados estrangeiros dessa qualidade por decisão expressa da assembleia”). Negava-se, pois, a condição de cidadãos aos escravos, as mulheres e aos metecos (“estrangeiros ou descendentes, que representavam importante fator de grandeza econômica de Atenas”). Consequentemente, de acordo com os historiadores, “no período democrático, Atenas, que tinha cerca de 200.000 habitantes, não contava com mais do que 10.000 ou 20.000 cidadãos”¹³ (FERREIRA FILHO, 2007, p. 83 – 84).

Existia, pois, um conjunto de condições materiais que possibilitou o desenvolvimento da democracia direta ateniense: pequena dimensão territorial e pequena população (e mais reduzido ainda número de cidadãos); base social escrava, a qual “permitia ao homem livre ocupar-se tão somente dos negócios públicos”, sem ter que se preocupar com quaisquer questões de ordem material¹⁴; e um “imperativo de

das instituições políticas. Ora, é esse o tempo em que lá viveram os grandes filósofos, como Platão (429 – 347 a.C.), Sócrates (470 – 399 a.C.) e o próprio Aristóteles (384 – 322 a.C.), artistas como Fídias, morto em 431 a.C., estadistas como o citado Péricles (499 – 429), e em que a economia e poderio atenienses atingiram o clímax. Assim, as instituições de Atenas fixaram o primeiro grande modelo de democracia, modelo esse que, pelo menos até os fins do século XVII, foi considerado o único verdadeiramente democrático”.

¹¹ Para uma análise detalhada sobre a Assembleia ateniense, cf. Glotz, 1981 – 1983, p. 232 – 241.

¹² Cf. Glotz, 1981 – 1983, p. 236

¹³ Cf. Glotz, 1981 – 1983, p. 232 – 233, Miranda, 2009, p. 10.

¹⁴ Cf. Aristóteles, 2003, p. 79, Dallari, 2010, p. 146.



participação solidária, altruísta e responsável para a preservação do Estado em presença do inimigo estrangeiro” ou outras cidades-Estado helênicas rivais (BONAVIDES, 1995, p. 268 – 269); poucos assuntos a resolver e “e de caráter geral, como a paz, a guerra, julgamento de certos crimes, sendo assim acessíveis a todos” (AZAMBUJA, 2001, p. 217).

Havia três princípios fundamentais da democracia ateniense: isonomia, isotimia e isagoria. A isonomia representava “a igualdade de todos (os cidadãos) perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza”. A isotimia significava a abolição de todos os “títulos ou funções hereditárias, abrindo a todos os cidadãos o livre acesso ao exercício das funções públicas”. E a isagoria se referia à igualdade do direito de palavra nas assembleias, configurando-se um verdadeiro “governo de opinião”¹⁵ (BONAVIDES, 1995, p. 270 – 271). Todos estes princípios tinham como fundamento a igualdade entre todos os cidadãos gregos, a qual, inclusive, era condição da liberdade (GLOTZ, 1981 – 1983, p. 229).

As leis e as decisões políticas fundamentais eram tomadas diretamente, mas existiam algumas magistraturas temporárias de caráter executivo e as funções nos tribunais eram exercidas por cidadãos escolhidos por sorteio, com exceção das magistraturas militares, cuja escolha se dava por eleição¹⁶ (FERREIRA FILHO, 2007, p. 83 – 84).

3.2. A democracia indireta

Já a democracia indireta, como ressalta Sartori (1994, p. 225 – 228), a que de fato se realizou nos grandes Estados modernos¹⁷, é definida por Ferreira Filho (2007, p. 83) como regime político no qual “o povo se governa por meio de ‘representante’ ou ‘representantes’ que, escolhidos por ele, tomam em seu nome e presumidamente no seu

¹⁵ Cf. Glotz, 1981 – 1983, p. 236.

¹⁶ Cf. Glotz, 1981 – 1983, p. 239.

¹⁷ Cf. Bobbio, 2000, p. 371, 373.



interesse as decisões de governo”. Além de sua forma pura, conhece-se a democracia representativa pelos partidos e a “plebiscitária ou cesarista”¹⁸.

3.2.1. Da representação política à democracia representativa pelos partidos

A moderna democracia teve seus ideais construídos no século XVIII, transpostos para a prática a partir das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, e seus sistemas políticos se desenvolveram do século XIX até a primeira metade do século XX. Ela decorre de circunstâncias históricas específicas: “a afirmação dos princípios democráticos era o caminho para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para a ascensão política da burguesia”, bem como para a proteção dos direitos naturais do homem. Assumiu a forma indireta, fundada na teoria da representação política¹⁹, pois se acreditava que a proteção jurídica dos direitos humanos e a participação (indireta) do povo no governo seriam eficazes para limitar o poder do Estado e “resguardar a liberdade e a igualdade”, tal como concebidos na época. Essa ideia de democracia tem em comum com a da Grécia antiga somente a “noção de governo do povo” (autogoverno), variando até a concepção de povo ao qual se atribui o poder de governar e o que se entende sobre a prática de se governar (DALLARI, 2010, p. 145 – 151). Ressalta-se, todavia que, em princípio, representação política e democracia eram ideias que se opunham e só se aproximaram efetivamente a partir da universalização do sufrágio.

Não houve representação na Antiguidade. No Feudalismo, a representação política apresentava grande semelhança com seu conceito civil, correspondendo a uma relação de mandato ou delegação. Sua concepção moderna encontra sua origem em 1789, com a Revolução Francesa²⁰ (MALBERG, 1948, p. 942 – 946). Anteriormente, como representantes de interesses particulares perante a Coroa, os mandatários eram “adversários dos interesses do Estado”, ao contrário do que ocorre na moderna

¹⁸ Sobre a democracia plebiscitária ou cesarista, cf. Ferreira Filho, 2007, p. 96 – 97.

¹⁹ Cf. Kelsen, 1934, p. 47.

²⁰ Já Caggiano (1987, p. 15) afirma que o governo representativo encontra suas origens na “lenta evolução das instituições britânicas” e se desenvolve paralelamente ao parlamentarismo.



representação, quando “passam a constituir um órgão do próprio Estado”, responsáveis por formular livremente a vontade da Nação e governá-la (SARTORI, 1962, p. 20 – 29).

A doutrina da representação política foi construída a partir de dois fundamentos: a inviabilidade prática da democracia direta nos grandes Estados e a crença de que os representantes eleitos são mais aptos para analisar os interesses gerais do que os próprios cidadãos (BOBBIO, 1990, p. 33 – 34). Dois autores clássicos consagraram esta ideia: Montesquieu e Jefferson. Montesquieu (1962, p. 37) afirma que o povo é capaz de eleger seus governantes e julgar a sua gestão, mas “não está apto para governar por si próprio”. O autor ainda pondera que

do mesmo modo que, num Estado livre, todo homem, que se considere possuir uma alma livre, deve governar-se a si mesmo, seria preciso que o conjunto do povo detivesse o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e está sujeito a inúmeros inconvenientes nos Estados pequenos, é preciso que o povo faça, por meio de seus representantes, tudo quanto não pode fazer por si mesmo.

De maneira semelhante, Jefferson (1979, p. 23 – 31) entende que o povo é a fonte de toda a autoridade da nação, mas diante da inconveniência de reunir o povo para exercer os poderes soberanos diretamente e de sua inaptidão para exercê-lo, é necessário que ele eleja “órgãos especiais para declararem a vontade do Legislativo, para julgarem e executarem esses direitos”.

Entendia-se que a participação indireta do povo no exercício do poder, inclusive do legislativo, era suficiente para assegurar a liberdade (ao lado de outros instrumentos, como a separação de poderes), ao contrário do que ocorria na democracia ateniense, fundada na participação direta. Isto porque, a concepção de liberdade dos modernos é bastante diferente da vigente entre os antigos, tal como exposto por Benjamin Constant, em célebre discurso que “apresentou no Ateneu Real de Paris, em 1818, denominado *A liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos*. Enquanto para os últimos, a liberdade significa participação, para os primeiros, tratava-se de autonomia”²¹ (RANIERI, 2013, p. 306). Nas palavras de Constant (1985, p. 1 – 5): para os antigos, a liberdade consistia em “exercer coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania inteira, em deliberar em

²¹ Cf. Miranda, 2009, p. 10 – 11.



praça pública sobre a guerra e a paz...”. Entretanto, “entre os antigos, o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados”. Por sua vez, para os modernos, liberdade significa

o direito de não se submeter senão às leis... de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e exercê-lo; de dispor de sua propriedade até de abusar dela. (...) O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso que denominavam de liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam de liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios.

De acordo com a moderna teoria da representação, o poder dos órgãos do Estado (a soberania) poderia ter sua origem no povo (a massa dos cidadãos), ou na coletividade da nação (um ser abstrato). A partir desta última noção, surgiu o governo representativo, o qual não correspondia nem à monarquia, nem à democracia (MALBERG, 1948, p. 872 – 893, 911 – 913). Para tal teorização, houve uma contribuição decisiva de Emmanuel Sieyès na obra “Que é o terceiro Estado”, na qual, por exemplo, o autor (1973, p. 75, 90) afirma que: “a nação existe antes de tudo, é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, é a mesma. Antes dela e acima dela só existe o direito natural” E acrescenta: “o corpo representante está sempre, para o que tem que fazer, no lugar da nação mesma”. Portanto, a soberania nacional não se confunde com a popular, pois a nação não é o povo e a soberania nacional não é democrática. Segundo o princípio democrático da soberania popular, os eleitores não somente elegem os representantes que formularão a vontade do Estado, mas determinam a própria vontade do Estado ao escolher os representantes. Já segundo a ideia de soberania nacional, são os representantes que formulam a vontade nacional, pois a nação em si não possui uma vontade, podendo manifestar-se somente pelos representantes. Assim, o Parlamento não representa os cidadãos ou a nação, mas é um órgão da nação, que cria livremente sua vontade²² (SARTORI, 1962, p. 21, MALBERG, 1948, p. 935, 939 – 942, 953).

De acordo com essa teoria, a eleição não é uma transmissão de poder dos eleitores para os eleitos, mas uma maneira de designar os membros do Parlamento.

²² Cf. Kelsen, 2000, p. 48 – 49, Fleiner-Gerster, 2006, p. 464 – 465.



Conseqüentemente, o ato de eleger os representantes não é considerado um direito individual, mas uma função que os cidadãos são chamados a desempenhar, podendo a nação, por meio de seus representantes, definir livremente as condições que conferem a um indivíduo a qualidade de eleitor (MALBERG, 1948, p. 930 – 931).

Como explica Ferreira Filho (2010, p. 44 – 45, 62), tal ideia, que fora, inclusive, positivada no artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem, servia “para fugir à atribuição de poder ao povo – à democracia”. Com isso, permitiu-se a “concentração do poder em mãos da burguesia, evitando o predomínio da maioria dos mais pobres. Com efeito, justificou a instauração de sufrágio censitário, graduando-se o direito de votar e a elegibilidade segundo o nível de riqueza”. Portanto, mais uma vez na lição de Ferreira Filho (2007, p. 85 – 86), “quando de sua implantação, o governo representativo tinha efetivamente um caráter aristocrático”²³.

É neste contexto que se desenvolve a teoria da vedação do mandato imperativo, segundo a qual os representantes eleitos não estão jurídica ou moralmente vinculados às preferências populares. Seu dever é governar o povo, ou seja, tomar as decisões soberanas que lhes pareçam mais convenientes aos interesses nacionais, independentemente da aprovação popular, submetendo-se somente à Constituição (MALBERG, 1948, p. 922), o que, conforme ensina Kelsen (2001, p. 441 – 416), assegura a independência dos representantes políticos, os quais podem ser responsabilizados perante os eleitores somente mediante sua não reeleição²⁴. Neste sentido, é bastante ilustrativo o clássico “Discurso aos Eleitores de Bristol”, de Edmundo Burke (1943, p. 312 – 313), que em um trecho afirma as opiniões dos eleitores são sempre importantes e respeitáveis, e os representantes devem sempre dar atenção a elas, mas isto não se

²³ Cf. Fleiner-Gerster, 2006, p. 464 – 465.

²⁴ Kelsen (1992, p. 285) afirma que “se os autores políticos insistem em caracterizar o parlamento da democracia moderna, a despeito da sua independência do eleitorado, como um órgão ‘representativo’, se alguns autores chegam a declarar que o *mandat impératif* é contrário ao princípio do governo representativo, eles não apresentam uma teoria científica, mas advogam uma ideologia política. A função dessa ideologia é dissimular a situação real, é sustentar a ilusão de que o legislador é o povo, apesar do fato de que, na realidade, a função do povo – ou, formulando mais corretamente, do eleitorado – limita-se à criação do órgão legislativo”. Registra-se, ainda, que não se pode confundir representação política e representação civil. Sobre esta distinção, cf. Malberg, 1948, p. 925 – 928, Sartori, 1962, p. 14 – 15, Caggiano, 1987, p. 16 – 17, Dallari, 2010, p. 159.



confunde com “instruções imperativas, mandatos que o deputado está obrigado cega e implicitamente a obedecer, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e consciência”. Isto porque,

o Parlamento não é um congresso em de embaixadores que definem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse: o da totalidade. (...) (O deputado eleito) “não é um deputado por Bristol, mas um membro do Parlamento”.

Entretanto, com o tempo, houve uma aproximação entre as ideias de democracia e governo representativo, distinguindo-se a “democracia ‘antiga’ – a direta – da democracia ‘moderna’ – a representativa” (FERREIRA FILHO, 2010, p. 46). Para tanto, foi decisivo o processo de ampliação do sufrágio até sua universalização. Como esclarece Duverger (1962, p. 81 – 81), se a representação política se desenvolveu, inicialmente, com o sufrágio restrito à elite econômica, pois sua universalização era considerada perigosa pelas classes dominantes, ao longo do século XIX, as lutas políticas tinham como meta a universalização do sufrágio, de maneira que democracia e sufrágio universal passaram a se confundir²⁵. Assim, segundo Ferreira Filho (2010, p. 46), com o sufrágio universal, desenvolveu-se a concepção de que “o povo se governa, embora indiretamente, por meio dos representantes que elegia”²⁶ (FERREIRA FILHO, 2010, p. 46).

De uma perspectiva teórica, “atribui-se a John Stuart Mill ter sido o primeiro a identificar governo representativo com democracia (moderna)”, na obra “*Considerations on representative government*, de 1861”²⁷ (FERREIRA FILHO, 2010, p. 45 – 47). Mill (1983, p. 60) define o governo representativo como aquele

²⁵ A universalização do sufrágio foi um processo lento. “A partir do fim do século XIX, começou a ser abandonado o sufrágio censitário, passando os Estados a dar o voto e a elegibilidade a todos os homens. Aos poucos também conquistaram as mulheres esses direitos, conquanto na grande maioria dos Estados só os tenham alcançado em meados do século XX” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 86).

²⁶ Cf. Ferreira Filho, 2007, p. 86.

²⁷ Cf. Ranieri, 2013, p. 305.



em que o povo inteiro, ou certa porção muito numerosa dele, exerce, por meio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder controlador externo, que em qualquer constituição tem de residir em alguma parte. O povo tem que possuir este poder extremo em toda a sua inteireza. Tem de ser senhor, sempre que assim lhe aprouver, de todas as operações do governo.

Na democracia representativa, ou governo representativo, como explica Carré de Malberg (1948, p. 916 – 917), a participação dos cidadãos na gestão do Estado se limita à eleição dos representantes da nação para um período determinado e à influência que exercem sobre os eleitos que, em tese, procuram agir de acordo com as preferências dos eleitores, objetivando a reeleição²⁸.

Porém, como adverte Ferreira Filho (2010, p. 46 – 47), houve fortes reprovações à “identificação do governo representativo com a democracia”. Alguns, inspirados nas lições de Rousseau, não a consideravam “verdadeiramente democrática”. Outros afirmavam que “as decisões concretas – as medidas de governo – eram tomadas pelos representantes. A única decisão que deteria o povo seria a de escolher seus governantes”, de maneira que “a democracia representativa seria na realidade uma oligarquia eletiva”.

De fato, Rousseau (2000, p. 39 – 71) não aceitava o caráter democrático da representação política. De acordo com ele, o Estado só pode ser dirigido pela vontade geral, a qual coincide com a soberania e nunca pode se alienar, pois a vontade não se transmite, só pode ser exercida pelo próprio soberano, ou seja, o poder legislativo pertence diretamente ao povo e somente ele pode fazer suas leis. Entretanto, o próprio autor reconhece a inviabilidade da democracia direta nestes termos: “rigorosamente nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado”, pois “não se pode imaginar que o povo reúna-se continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração”. E conclui: “se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo”.

²⁸ Cf. Caggiano, 1987, p. 19.



No final do século XIX e início do século XX, as críticas contra a democracia representativa cresceram, demandando-se um modelo mais adequado à realização dos ideais democráticos. Buscou-se isso por meio da democracia pelos partidos, os quais deveriam desempenhar as funções de “estabelecer um programa exequível de governo” e “selecionar pessoas que se disponham a fazer executar esse programa, caso eleitas, com a necessária eficiência”, de maneira que as eleições deixassem de ser simplesmente a escolha de governantes e passassem a compreender também a seleção de programas de governo. Entretanto, são conhecidos os limites existentes à realização de tais propósitos, como o caráter estrategicamente genérico dos programas partidários e a crescente personalização do poder, sobretudo por influência do papel exercido pelos meios de comunicação de massa (FERREIRA FILHO, 2007, p. 93 – 96).

3.2.2. A poliarquia

Sem deixar os marcos do paradigma representativo, Robert Dahl (1997, p. 41, 189, 1998, p. 37 – 40), apresenta um interessante instrumento de análise dos regimes democráticos existentes por meio do conceito de poliarquia²⁹. Considerando tais regimes muito distantes do ideal de democracia, o autor denomina de poliarquia aqueles em que existe competição política e em que “as oportunidades de contestação pública estão disponíveis à maioria da população”, em oposição aos regimes em que há uma “hegemonia” política. Para tanto, todos os membros da sociedade devem ter: (1) “efetiva participação”, ou seja, igual e efetiva oportunidade de manifestar suas opiniões antes que uma política seja adotada, pois se alguns membros tiverem melhores oportunidades do que outros para se expressarem, as escolhas políticas tendem a favorecê-los; (2) igual direito de voto nas decisões sobre as políticas a serem adotadas; (3) real oportunidade de compreender as alternativas políticas e suas consequências; (4) oportunidade de definir sua agenda de deliberações, pois as possibilidades de opinar e votar são insuficientes para caracterizar uma democracia, se os temas em relação aos quais se

²⁹ Para uma análise sobre as ideias de Poliarquia e “qualidade da democracia”, cf. Ferreira Filho, 2010, p. 48 – 51, Limongi, 1997, p. 11, Ranieri, 2013, p. 312.



exerce tais direitos são definidos por um grupo restrito; (5) direitos políticos garantidos³⁰.

Entretanto, Dahl (1998, p. 96) reconhece que a poliarquia, ainda que suas instituições sejam plenamente desenvolvidas, apresenta limitações, sobretudo em relação à grande delegação de autoridade dos cidadãos para os representantes e para os administradores não eleitos, em relação aos quais, os cidadãos não exercem um controle suficientemente forte.

A partir de um instrumental conceitual semelhante ao desenvolvido por Dahl, Diamond e Morlino apresentam um conjunto de critérios para se tentar medir objetivamente a qualidade de uma democracia, considerando-se três dimensões: procedimental, substancial e de resultado.

Sob a perspectiva procedimental, uma boa democracia exige: (1) que a lei seja igualmente cumprida por todos e em todo o território, inclusive pelos governantes, e aplicada de forma eficiente, com amplo e igual acesso aos tribunais; (2) os regimes democráticos devem garantir o direito de participação política a todos os cidadãos adultos, bem como as condições necessárias para que seja efetiva e não apenas formal ou restrita ao momento do voto, o que requer igualdade nos recursos políticos para participação, como a difusão da educação básica, cultura de participação política, tolerância pela diferença e regras que defendam os grupos sociais mais fracos; (3) competição política: eleições livres, regulares e que respeitem as normas legais, disputadas entre diferentes partidos políticos, o que demanda normas jurídicas que favoreçam a competição, partidos políticos bem estruturados, mecanismos de financiamento de campanha que garantam um mínimo de recursos para todos os candidatos, acesso a meios de comunicação de massa plurais, alguma distribuição de recursos econômicos na sociedade, e um Judiciário forte e independente; e (4)

³⁰ Para que essas condições sejam preenchidas, viabilizando-se uma poliarquia, são necessárias as seguintes instituições: (1) eleições dos representantes dos cidadãos; (2) eleições livres, limpas e frequentes; (3) liberdade de expressão; (4) acesso a diferentes fontes de informações; (5) liberdade de associação, inclusive para formar partidos políticos; (6) extensão dos direitos políticos a todos os adultos residentes permanentemente no Estado (DAHL, 1998, p. 85 – 90).



mecanismos de prestação de contas e responsabilização, o que pressupõe a transparência (DIAMOND e MORLINO, 2005, p. XIV - XXV).

As dimensões substantivas da avaliação da qualidade da democracia são duas: a liberdade e a igualdade. A liberdade compreende três tipos de direitos: políticos, civis e sociais ou econômicos. Os políticos abrangem, entre outros, os de votar e ser votado, organizar e ingressar em partidos políticos etc. Os civis se referem à liberdade pessoal (expressão, locomoção, informação, religião, associação etc.), à segurança, à privacidade. A igualdade se refere tanto à igualdade política formal entre os cidadãos e de direitos, como a certo nível de igualdade econômica e social, pois sem isso não há igualdade política de fato (DIAMOND e MORLINO, 2005, p. XXV - XXIX).

Por fim, há uma dimensão de resultado na análise da qualidade da democracia, ou seja, o que se atinge “em termos de responsividade do governo³¹ em relação às expectativas, interesses, necessidades e demandas dos cidadãos” (DIAMOND e MORLINO, 2005, p. XXIX - XXX).

4. Experiências complementares à democracia representativa

O reconhecimento de que a democracia representativa apresenta vícios e limites tem levado ao desenvolvimento de instrumentos complementares a ela, frutos de lutas políticas, construções teóricas e dos desdobramentos do funcionamento das instituições estatais. Destacaremos três dessas experiências: a democracia semidireta e participativa, a atuação política dos tribunais e a transferência de funções típicas do Estado Social para instituições da sociedade civil.

Partindo-se do pressuposto de que o aperfeiçoamento das instituições representativas (sistema eleitoral e partidário, financiamento de campanha, relação

³¹ Diamond e Morlino (2005, p. XXX - XXXI) assinalam que existem “*at least three objective limits on responsiveness*”. O primeiro é o fato de os representantes eleitos nem sempre serem capazes de compreender e responder adequadamente às demandas dos cidadãos. O segundo se refere à limitação de recursos materiais para responder às demandas. Em terceiro lugar, anota-se “*the diminishing control that national governments have over their own economies in an era of globalization*”.



entre os poderes etc.) não é suficiente para enfrentar seu déficit democrático,³² diversos autores propõem a adoção de formas de democracia semidireta e participativa³³. Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 48 – 58), por exemplo, entende que o fato de os problemas administrativos que surgem em virtude da atual complexidade social não poderem ser resolvidos pelas “burocracias centralizadas” representa grande oportunidade para “incorporação de novos atores ou de novos temas à política”, por meio de experiências como a do “orçamento participativo”³⁴, as quais rompem com o “elitismo democrático” das propostas “hegemônicas”³⁵ de democracia por se basearem na ideia de “participação”.

Ressalta-se que as propostas de democracia participativa e semidireta não pretendem, como pondera Benevides (2009, p. 727), “abolir as eleições, nem a representação e os partidos, essenciais na vida política. O que se quer é justamente corrigir os conhecidos vícios da democracia representativa³⁶ pela ação oxigenada e vitaminada da participação direta do principal interessado no desenvolvimento da sociedade, o povo”. Isso porque, “decisões cruciais que afetam sua vida e as próximas gerações, são tomadas exclusivamente pelo Executivo e o Legislativo, sem que o povo soberano tenha o poder de autorizar previamente a tomada dessas decisões, ou de revê-las, uma vez postas em prática”³⁷.

³² Cf. Tavares, 2000, p. 406.

³³ José Afonso da Silva (2001, p. 140) define democracia semidireta como a “democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa”. Cf. Bobbio, 2001, p. 154, Fleiner-Gerster, 2006, p. 442 – 451, Tavares, 2000, p. 400 - 432. Os principais institutos da democracia semidireta são: o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa, o veto popular e o *recall*. Para um desenvolvimento desses conceitos, cf. Dallari, 2010, p. 153 – 155.

³⁴ Cf. Benevides, 2009, p. 728.

³⁵ Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 59) explica que a concepção hegemônica de democracia procura a “limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não ‘sobrecarregar’ demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição”.

³⁶ Cf. Tavares, 2000, p. 408 – 415.

³⁷ Para defender essa posição, Benevides (1991, p. 80 – 110) enfrenta uma série de argumentos contrários à participação popular baseados na ideia de que “o povo não sabe votar”. Em linhas gerais, a autora pondera que os mesmos problemas que atingem o povo afetam os representantes eleitos para o Parlamento, como, por exemplo: a desqualificação para enfrentar os problemas contemporâneos, a vulnerabilidade à propaganda, a desvalorização da participação e a apatia devido ao excesso de oportunidades de participar, a vulnerabilidade aos grupos de pressão, o domínio das paixões e o risco da



Por outro lado, riscos e limites da democracia semidireta e participativa são reconhecidos, inclusive, por seus defensores. Por exemplo, Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 74 – 75) faz referência a fenômenos como: a cooptação por “interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença”; a “burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas”³⁸.

Ultimamente, tem-se debatido a possibilidade de participação direta (ou semidireta) do povo nas decisões políticas por meio do computador e da internet, a denominada “democracia eletrônica”³⁹ (GIOVINE, 2001, p. 60). Dallari (2010, p. 153) manifesta seu entusiasmo com a ideia, afirmando que “no momento em que os mais

“tirania da maioria”. Além disso, Benevides (1991, p. 193 – 196) acentua o caráter essencial da educação política para a cidadania ativa, educação esta que se dá pela prática, a qual pode ser exercida de forma privilegiada pelos institutos de democracia semidireta. Outro defensor da participação direta do povo nas decisões políticas na doutrina pátria é Paulo Bonavides. O autor (2007, p. 495 – 507, 2009, p. 826 – 830) afirma haver uma “crise do sistema político e institucional brasileiro”, e defende a adoção da democracia direta, inclusive por entender estarem preenchidos os pressupostos jurídicos na Constituição Federal de 1988, bem como os materiais em virtude dos avanços tecnológicos que já permitiriam “a democracia direta do voto no computador”.

³⁸ Cf. Comparato, 2010, p. 18 – 19. O autor (2010, p. 22) adverte que “não podemos aceitar a soberania absoluta de ninguém”, nem mesmo a exercida diretamente pelo povo, pois “sabemos que a maioria do povo é capaz de esmagar “democraticamente” a minoria, em nome do interesse nacional. Ou – o que é cem vezes pior – que a minoria, detentora do poder de controle social, pode se utilizar periodicamente do voto majoritário popular, para legitimar todas as exclusões sociais, em nome da democracia”. Já Held (2006, p. 236 – 237) explica que a maioria dos limites apontados pelos teóricos da democracia deliberativa com relação ao modelo liberal-representativo também se aplicam às propostas de democracia direta e participativa, especialmente os seguintes: (1) se há dificuldades para a representação política, tanto mais haverá para a participação direta em sociedades complexas e altamente diferenciadas como a contemporânea; (2) se a proposta for aplicada a comunidades pequenas existem riscos comuns a esse tipo de comunidade, como as tendências ao conformismo, à intolerância e ao personalismo dos políticos; (3) a ampliação da participação não resolve o problema da igualdade na participação, ou seja, não adianta atribuir poderes às pessoas sem que lhes sejam asseguradas as condições para exercê-lo.

³⁹ Por exemplo, na Islândia, após a crise financeira, a nova Constituição do país, em substituição à de 1944, foi debatida pelas redes sociais. “As reuniões da Assembleia Constituinte são transmitidas on-line, e os cidadãos dão opinião nas redes sociais (sobretudo Facebook) a respeito da nova Carta” (Folha de São Paulo, 05/07/2011, p. A 11). Nesse sentido, Ito (1997, p. 17) afirma que “*viable technologies for direct democracy will support, change or replace existing representative democracies. By direct democracy, we don't mean simple majority rule, but a system that evolves away from the broadcast style of managed consensus to a democratic style of collective consensus derived from 'many-to-many' conversations*”. Porém, o autor (1997, p. 17) adverte que “*we must influence the development and use of these tools and technologies to support democracy, or they will be turned against us by corporations, totalitarian regimes and terrorists*”.



avançados recursos técnicos para a captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes”.

De fato, trata-se de um instrumento que traz perspectivas interessantes, mas que também apresenta limitações, assim como as formas convencionais de democracia semidireta e participativa. Além disso, como ensina Giovine (2001 p. 70), “não há nada que indique que a proposta de democracia eletrônica permita enfrentar a apatia e ampliar a participação política dos cidadãos. Portanto, a internet pode funcionar muito bem como ferramenta para promover o debate político, mas não tem o mesmo sucesso quando empregada como instrumento de decisão solitária”. Esta cautela é compartilhada por Lamounier (2005, p. 283), para quem, a facilidade para a troca de informações e manifestação de preferências (“em geral pouco articuladas, contraditórias ou heterogêneas”) proporcionada pelos meios eletrônicos de comunicação, não indica que esses instrumentos sejam igualmente eficazes para enfrentar “as dificuldades inerentes ao processo de escolha social – isto é, à tomada e à implementação de decisões”. Pois, o

conhecimento instantâneo, seja pelos seus próprios portadores (os cidadãos), seja pelas instâncias decisórias, não equivale automaticamente a um nível mais alto de consistência ou racionalidade internas das preferências; significa menos ainda o estabelecimento entre elas de uma convergência tal que prescindia de decisões imperativas. Tampouco se prescindirá de negociações entre as partes para se chegar a acordos ou decisões por voto⁴⁰.

Outra tendência que se tem observado nos últimos anos como possível alternativa para compensar o déficit democrático das instituições representativas é “judicialização da política”. Trata-se da atuação do Poder Judiciário em campos até então reservados ao denominado sistema político (governo/parlamento), participando da

⁴⁰ No mesmo sentido, Lehmann (2002, p. 12) salienta que “*modern information technology instruments are no panacea: it remains extremely important to provide access to information in a way that empowers citizens and private associations and gives them meta-knowledge on what is going on and where to retrieve salient procedural knowledge as well as facts*”.



definição e da concretização da política governamental, ou ocorrendo uma transferência de atribuições. Os tribunais passam a tomar de decisões que caberiam aos institutos da democracia representativa (e à regra da maioria), desde a definição da alocação de recursos do orçamento público (como na concretização de direitos sociais) até as normas referentes ao processo eleitoral. O argumento central em defesa desse tipo de atuação do Judiciário é o de que a democracia não significa apenas procedimentos decisórios majoritários (eleições, deliberações do Parlamento, referendo etc.), mas também a garantia dos direitos humanos. Assim, se o Judiciário tem o papel constitucional de proteger tais direitos, ele pode e deve desempenhar importante função democrática na sua concretização⁴¹. Tal fenômeno pode ser explicado, por um lado, pela inclusão dos direitos sociais no rol dos direitos fundamentais das Constituições, e, por outro, pela incapacidade de o sistema político cumprir satisfatoriamente as funções que lhe seriam próprias, o que fez com que muitos atores sociais passassem a buscar nos tribunais a efetivação de tais direitos.

Se atuação política do Judiciário ficar restrita aos limites constitucionais, tem-se o exercício do papel político do Judiciário constitucionalmente definido. Porém, quando o exercício da função jurisdicional for além dos limites impostos pelo ordenamento, ocorre o denominado “ativismo judicial”, um abuso de seu papel político, o que acarreta uma tensão entre os poderes⁴², riscos para a democracia e uma tendência a não ser eficiente no cumprimento de seus propósitos.

⁴¹ Cf. Dworkin, 2008, 181 – 184, Frischeisen, 2004.

⁴² Como assinala Ramos (2009, p. 3), o ativismo judicial apresenta riscos bastante sérios: “na falta de um parâmetro claro e preciso para a aferição de constitucionalidade dos atos normativos objeto de impugnação, as soluções encontradas pelas Cortes Constitucionais tendem a ser mais discutíveis sob o ponto de vista técnico-jurídico, com o que avultam as suspeitas de haver o órgão de controle extrapolado dos limites de seu mister. Na medida em que esses tribunais estão situados em posição cimeira no aparato judiciário ou ocupam posição isolada e extrema em relação à Justiça dita ordinária suas decisões não são passíveis de revisão por outros órgãos jurisdicionais, o que só faz crescer a desconfiança em relação a possíveis abusos de poder”. Além disso, Ramos (2009, p. 273) ressalta que “não devemos incidir no equívoco elitista de tentar concretizar uma Constituição democrática, paradoxalmente, atribuindo ao povo um papel secundário. O ativismo judicial, que seduz os incautos e agrupa os aristocratas do direito, existe tanto na jurisprudência ‘progressista’ a proclamar a aplicabilidade imediata dos direitos sociais veiculados por normas programáticas, quanto na resistência abusiva da Suprema Corte estadunidense à legislação trabalhista, no período do “governo dos juízes”. Compete aos juristas democratas colocar seu saber a serviço da construção de instituições que permitam o triunfo de um governo que se faça não apenas em benefício do povo, mas com a sua participação decisiva, diretamente, sob determinadas condições, e



Destaca-se, ainda, a experiência de transferência de funções típicas do Estado Social para instituições da sociedade civil (compreendida enquanto terceiro setor), mediante o estabelecimento de parcerias. Tal experiência se fundamenta na observação de que o Estado não consegue atender às demandas da sociedade, o que compromete a legitimidade das instituições representativas, de maneira que a efetivação de direitos econômicos e sociais deveria ocorrer pela atuação direta da sociedade civil. Tem-se, pois, por um lado, um fundamento substancial de legitimação: a atuação das instituições do terceiro setor seria mais eficiente do que a do Estado. E, por outro, um formal: ao invés de somente eleger e controlar indiretamente os responsáveis pela execução das políticas públicas, a sociedade as executaria diretamente.

A proposta surge a partir da década de 90 do século XX, num contexto em que globalização e neoliberalismo se associaram; sob a justificativa de que a globalização exige o aumento da competitividade econômica dos Estados, o receituário neoliberal prega que os governos adotem medidas para reduzir o “tamanho” e o custo do Estado por meio, sobretudo, de privatizações, seja no sentido de venda de empresas estatais (acompanhada da criação de normas e órgãos reguladores), como no de transferência para instituições da sociedade civil (mediante diversas formas de parcerias), de serviços públicos destinados ao atendimento de direitos sociais⁴³.

Tais formas de atuação da sociedade civil e de parcerias entre o Estado e o terceiro setor são importantes. O problema é que a doutrina neoliberal encara a relação Estado – sociedade civil a partir da ideia de substituição do Estado pela ‘sociedade civil’

indiretamente, de modo diuturno, por meio dos instrumentos de representação política.” Acrescenta-se, como adverte Bercovici (2009, p. 193), que “pensar em concretizar a Constituição é pensar em uma política constitucional, e essa política constitucional não será resolvida na esfera dos tribunais, mas na esfera da democracia”. Cf. Bercovici, 2008, p. 14; 17 – 18, 303, Ávila, 2009, p. 16 – 17. Por outro lado, é preciso ponderar que “o Judiciário, provocado adequadamente, pode ser um poderoso instrumento de formação de políticas públicas”, como no caso da previdência social brasileira, em que a reivindicação em massa dos cidadãos por seus direitos permitiu avanços, mas é necessário que as reivindicações passem do caráter individual e particular ao social e geral. Além disso, “o debate judicial permite o avanço da democracia ao permitir as discussões de temas relevantes”, exigindo-se a racionalização das “propostas divergentes” (LOPES, 1998, p. 136 – 137). Para uma análise fundamental sobre o assunto a partir da teoria dos sistemas, cf. Campilongo, 2002, 1999, p. 84. Discutimos esse assunto em “O Papel dos Tribunais na Efetivação dos Direitos Sociais diante do Esvaziamento do Circuito Governo/Parlamento”.

⁴³ Cf. Medauar, 2003, p. 96 – 98, p. 110 – 114, Oliveira, 2008, p. 25, 28.



na mediação dos conflitos e na solução dos problemas sociais⁴⁴. Porém, como a sociedade civil trabalha a partir de uma lógica de multiplicação de interesses particulares, percebeu-se que tal aposta colocava em risco a própria convivência coletiva e a democracia (NOGUEIRA, 2004, p. 85 – 87). Além disso, a ideia de solidariedade social não pode servir para o Estado “transferir as suas tarefas ou incumbências para a sociedade civil, alijando assim as suas responsabilidades sociais” (NABAIS, 1999, p. 173).

Ora, se a atuação do Estado na prestação de serviços sociais apresenta limitações, pode-se afirmar o mesmo com relação à atuação da sociedade civil. Por exemplo: (1) as organizações do terceiro setor não estão isentas de interesses particulares, muitas vezes opostos ao interesse público, podendo ocorrer a tentativa de tais atores sociais buscarem controlar o Estado para satisfazê-los, em prejuízo da capacidade estatal de perseguir o bem comum; (2) a não submissão da atuação de tais entidades em atividades de interesse público aos controles democráticos; (3) o particularismo, fruto da atuação do terceiro setor focada em problemas e grupos determinados, podendo-se perder a noção do todo e a consciência das causas estruturais dos problemas sociais, deixando-se de combatê-las; (4) a excessiva fragmentação da esfera pública em grupos organizados para a defesa radical de seus interesses, independentemente da consideração do interesse público⁴⁵.

5. Novos modelos teóricos de democracia

Há uma série de modelos teóricos contemporâneos de democracia que procuram fornecer um instrumental analítico para melhor compreender-se os regimes democráticos, e prescrições para orientar a construção de novos arranjos institucionais. Dentre eles, destacam-se a democracia deliberativa, a democracia cosmopolita e o pluralismo agonístico.

⁴⁴ Na perspectiva neoliberal, enxerga-se a sociedade civil “como fonte geradora de problemas para a governabilidade, ou como expediente com que se conta para tentar aliviar os custos do Estado”. Por sua vez, a sociedade civil entende ser vítima de um Estado ineficiente, que suga seus recursos sem conseguir resolver seus problemas, dispendo-se, em virtude disso, a “substituí-lo” na prestação de serviços, a auxiliá-lo a gerir melhor, a compartilhar determinados custos e responsabilidade com ele” (NOGUEIRA, 2004, p. 107).

⁴⁵ Cf. Longo, 2010, p. 93, Nieto, 2008, p. 272 – 273.



Um modelo teórico que apresenta uma compreensão do processo democrático distinta da democracia representativa contemporânea é a “democracia deliberativa”. Esse modelo tem como pressuposto a teoria do discurso, segundo a qual as pessoas podem se comunicar a respeito de qualquer assunto, compreendendo-se mutuamente, com pretensão de validade universal dos argumentos colocados, mediante seu teste em discussão da qual devem participar todos os possíveis interessados, aceitando-se unicamente a força do “melhor argumento” na “busca cooperativa da verdade”⁴⁶ (HABERMAS, 1997a, p. 137, 2001, p. 147, 153 – 154, 162 – 163).

Habermas (1997b, p. 10 – 23) apresenta um conceito de democracia “procedimental”, o qual tem como centro o “processo da política deliberativa” e se revela “incompatível com o conceito da sociedade centrada no Estado”, pois este deve ser considerado apenas um dos sujeitos do processo social. O modelo propõe a combinação entre “deliberações institucionalizadas e opiniões que se formam de modo informal”, mediante a ligação do sistema político com áreas periféricas da esfera pública. Com isso, haveria um “fluxo comunicacional” em que a opinião pública, formada de modo “mais ou menos racional” e democrática, em diferentes arenas, seria transmitida até se transformar em “decisões institucionalizadas e deliberações legislativas”. Assim, enquanto o sistema político constitui “um sistema parcial, especializado em decisões que obrigam coletivamente”, “as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes”, as quais, embora não sejam capazes de dominar o “uso do poder administrativo”, podem “de certa forma, direcioná-lo”.

Habermas (1997b, p. 114 – 115) não desconhece que sua proposta apresenta limites, dentre os quais o risco de a formação da opinião pública ser dirigida pelo governo e pelos meios de comunicação de massa. Por outro lado, ele acredita que essa situação poderia se alterar se os atores da sociedade civil assumissem um papel ativo, invertendo-se “a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político”. Essa inversão também poderia acontecer porque a sociedade civil é

⁴⁶ Cf. Elster, 1998.



mais sensível aos novos problemas que vão surgindo do que o sistema político, de forma que aquela consegue percebê-los antes desse.

O modelo de democracia deliberativa desenvolve, portanto, uma correta análise crítica da democracia representativa, a qual, dentro de sua lógica competitiva, muitas vezes favorece a irracionalidade e a privatização do processo político, pois tende a prevalecer a vontade dos vencedores nas diferentes disputas, a qual não corresponde, necessariamente, nem à melhor solução, nem ao interesse público. Porém, sua proposta de racionalidade idealizada não reflete a realidade do comportamento político, o qual se orienta muito mais por interesses egoísticos e paixões, do que por uma racionalidade aberta à contestação, por meio da qual se busca a verdade. Tais práticas se mostram dificilmente viáveis, mesmo em sociedades de forte integração social, o que se dirá, pois, em uma sociedade desintegrada, desigual e de um Estado dominado por interesses privados como no caso brasileiro.

Por sua vez, o modelo de democracia cosmopolita, desenvolvido, dentre outros autores, por David Held, Anthony McGrew e Daniele Archibugi, encontra-se inserido entre as teorias globalistas que enfatizam o aspecto institucional dos processos decisórios no âmbito global, e defendem uma cidadania cosmopolita (cuja atribuição independa dos Estados, derivando diretamente de direitos globais de cidadania) e o fortalecimento e a criação de novas instituições globais, as quais devem estar inseridas num sistema de governança global de múltiplos níveis, regido pelo princípio da subsidiariedade (não propõem, portanto, um Estado ou um Governo mundial). O fundamento filosófico deste modelo se encontra nas ideias de “Paz Perpétua” e cosmopolitanismo de Kant, que foram retomadas no final da década de setenta do século XX, mas que passou a se desenvolver, enquanto proposta político-institucional, somente no final dos anos oitenta e início dos anos noventa⁴⁷.

Este modelo de democracia tem como pressuposto o diagnóstico segundo o qual, em virtude do fenômeno da globalização, ocorreu uma erosão da autonomia do Estado-nação, e está-se vivendo um contexto de déficit democrático e regulatório nos

⁴⁷ Cf. Archibugi, 2004, p. 437 – 473, Held, 2006, 2007, p. 305 – 324, Kant, 2004.



âmbitos da governança global e nacional. Para enfrentar esse problema, os autores propõem um projeto democrático que tem como objetivo a formulação de alternativas que permitam o desenvolvimento da democracia através dos Estados, das regiões e das redes globais, de maneira que sejam garantidas condições reais para a participação dos indivíduos nos processos decisórios que lhes afetem, conservando-se os papéis que os Estados ainda podem desempenhar, mas se desenvolvendo novas instituições democráticas nos âmbitos global e regional, dentre as quais se destacam a criação de Parlamentos regionais e de uma segunda Assembleia Geral da ONU (ou Parlamento Mundial) para representação dos povos independentemente de seus governos.

O projeto de democracia cosmopolita sofre questionamentos com relação à sua correção analítica e às suas prescrições (tanto no que se refere ao aspecto valorativo como quanto à sua viabilidade). Os críticos⁴⁸ ponderam, por exemplo, que, embora estejam em curso mobilizações de atores sociais não estatais no âmbito global, não há razões para se acreditar que exista uma “sociedade civil global” semelhante às nacionais. Em segundo lugar, costuma-se afirmar que o discurso da universalidade dos direitos humanos (fundamento ético do projeto cosmopolita) está a serviço do imperialismo cultural, que legitima e favorece a ampliação do poder dos países mais ricos. Há também os que entendem que o modelo cosmopolita não seria uma forma de democracia desejável, dentre outras razões, por implicar limitações à soberania dos Estados e a autonomia de seus cidadãos. Quanto à viabilidade do modelo, seus críticos argumentam, por exemplo, que existem obstáculos de caráter estrutural (como a desigualdade socioeconômica e política entre os Estados) e institucional (vinculação da política ao território dos Estados, inviabilidade da centralização e da racionalização de decisões em âmbito global, e inadequação da reprodução das instituições da democracia representativa na esfera global e inexistência de meios independentes dos Estados nacionais para impor decisões tomadas por organizações globais e para estabelecer um direito global de caráter coercitivo.

⁴⁸ Cf., por exemplo, COSTA, 2003, p. 19 – 32.



Destaca-se, por fim, o modelo de “democracia radical e plural” de Chantal Mouffe, por apresentar uma crítica aos modelos liberais de democracia, inclusive aos dois anteriormente citados. A autora (2000, p. 8, 110) pondera que tais propostas não descrevem corretamente a realidade e não são capazes de prescrever respostas corretas para os problemas contemporâneos. Isso porque os autores que desenvolvem tais modelos, de forma errônea, enfatizam exageradamente o consenso, o diálogo e a racionalidade da política e, de forma correspondente, a crença de que o antagonismo, os conflitos, as paixões e, no limite, o próprio poder possam ser eliminados da política. Supõem, pois, de forma equivocada, que não existem divisões sociais, e que a política pode atuar em um contexto de neutralidade, de maneira que as decisões possam satisfazer a todos. Por fim, argumenta que também falham ao entender que as decisões políticas são tomadas exclusivamente a partir de cálculos racionais de interesses ou deliberações morais, de maneira que não são capazes de compreender o papel das paixões “*as one of the main moving forces in the field of politics and finds itself disarmed when faced with its divers manifestations*”⁴⁹.

Como alternativa aos modelos liberais de democracia, Mouffe propõe o que denomina de “democracia radical e plural” ou “pluralismo agonístico”. Trata-se de um modelo democrático que reconhece que relações de poder (dominação, exclusão e violência), antagonismos, conflitos e paixões são inerentes às relações sociais, não sendo possível eliminá-los pela razão e pelo diálogo. Consequentemente, não existem consensos racionais e permanentes na esfera pública, mas somente consensos temporários e resultantes de um poder hegemônico. Assim, o que se deve buscar é a construção de instituições capazes de explicitá-los (para que diferentes projetos políticos hegemônicos possam ser contestados e confrontar-se em um ambiente pluralista), limitá-los e transformá-los, a fim de torná-los compatíveis com os valores democráticos. Enfim, o grande objetivo da política democrática não é eliminar os conflitos, mas transformar o antagonismo em “agonismo”, e a luta entre inimigos em

⁴⁹ Cf. Mouffe, 2006, p. 6, 10, 24.



confronto entre adversários⁵⁰, o qual, todavia, não será resolvido por meio da discussão racional, permanecendo um elemento de antagonismo nessa relação. Isso não significa que o consenso não seja necessário para a democracia: deve existir em torno das instituições e dos valores democráticos, mas deve ser acompanhado pelo dissenso, pela pluralidade de posições (tanto quanto à maneira de realizar os valores democráticos, como com relação às decisões a serem tomadas). Até porque, o consenso e a unanimidade não passam de ilusões, e são antipolíticos e fatais para a democracia⁵¹, pois podem levar à intolerância e à construção forçada de identidades políticas⁵².

A descrição da realidade política feita pelo modelo de “democracia radical e plural” ou “pluralismo agonístico” parece bastante adequada, porém, no campo prescritivo, ele não apresenta propostas institucionais destinadas a concretizar sua compreensão do processo democrático.

Conclusão

Pretendeu-se, pois, com as considerações apresentadas ao longo deste trabalho, destacar a riqueza da experiência democrática ao longo da história, bem como as contribuições que práticas e modelos teóricos mais recentes de democracia podem trazer para o debate sobre a reforma política no Brasil. Há razões suficientes para se concluir que a realização de mudanças pontuais nos sistemas eleitorais e partidários, ou nas regras de propaganda e financiamento eleitoral, sem que o sistema político como um

⁵⁰ Mouffe (2003, p. 16) explica que o “outro” não deve ser “visto como um inimigo a ser destruído, mas como um ‘adversário’, isto é, alguém com cujas idéias iremos lutar, mas cujo direito de defender tais idéias não vamos questionar”.

⁵¹ Nesse sentido, Mouffe (2006, p. 5) adverte para o risco de, na ausência de instituições capazes de fazer com que os conflitos assumam uma forma agonística, eles podem se expressar de uma maneira antagônica, ou seja: como um confronto moral entre o bem e o mal, em que os adversários são considerados como inimigos a serem destruídos.

⁵² Cf. Mouffe, 2000, p. 22, 33 – 34, 100, 103 – 104, 117, 2003, p. 14 – 16, 2005, p. 5 – 6, 18, 2006, p. 3, 20, 31. Mouffe (2003, p. 11) defende que uma sociedade democrática não é uma “sociedade pacificada e harmoniosa onde as divergências básicas foram superadas e onde se estabeleceu um consenso imposto a partir de uma interpretação única dos valores comuns”, mas sim uma sociedade “com uma esfera pública vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há possibilidade de escolhas entre projetos alternativos legítimos”. Isso porque, de acordo com a autora, “ao contrário do que hoje é comumente tido como certo, é um equívoco acreditar que uma ‘boa sociedade’ é aquela na qual os antagonismos foram erradicados e onde o modelo adversarial de política se tornou obsoleto”.



todo, e a própria concepção de democracia sejam repensados, tenderá a não atingir os objetivos almejados pela população expressos, por exemplo, nas manifestações de junho de 2013 e nos seus desdobramentos.

Reformar, de fato, o sistema político, significa, por exemplo, rever o regramento de todas as formas de exercício de poder pelo povo, e não somente as pertinentes à eleição de representantes, abrangendo os instrumentos de democracia semidireta e participativa (tanto no campo da produção legislativa, como na formulação de políticas públicas), de maneira que se viabilize sua utilização com mais frequência, e sejam mais capazes de expressar autenticamente a vontade coletiva, inclusive por meio de arranjos institucionais realistas que considerem os riscos e limites que apresentam. Deve-se considerar, ainda, sobretudo diante do crescimento do papel político do Judiciário, a revisão da própria organização dos Poderes.

Em segundo lugar, a reflexão em torno da democracia formal, sem um avanço simultâneo de seu aspecto substancial, traz o risco de, não obstante eventuais mudanças nas regras do jogo democrático, o povo permanecer como simples ícone, e não verdadeiro sujeito da democracia, por falta de condições materiais de igualdade e para que a liberdade como autonomia se manifeste.

É preciso também ousar nas propostas em torno da forma organizacional de democracia. Se não parece factível o retorno a uma “democracia circular”, tal como vigente na experiência ateniense, conformar-se com o “modelo piramidal”, ainda que com fluxo de poder ascendente, não parece suficiente, devendo-se pensar em instrumentos para institucionalização de propostas como a de organização da “democracia em rede”, com múltiplos núcleos decisórios nos quais seja assegurada a participação de todos os interessados. Talvez neste ponto, assim como no desenvolvimento da “esfera pública informal”, é que as propostas de democracia eletrônica possam dar sua maior contribuição, e não como um instrumento para se tentar construir uma *Ecclesia* virtual. Isso também remete à necessidade de se repensar as formas de atuação da sociedade civil no exercício das funções típicas do Estado Social, a fim de que, de fato, contribuam com a concretização do interesse público, e não sirvam a particularismos.



É de conhecimento público que os partidos políticos não são as únicas formas, na prática, de articulação de ideias e interesses junto ao Estado, com um papel crescente dos grupos de interesse, expresso, por exemplo, por meio das bancadas corporativas. Assim, de pouco valerá reformar todo o sistema partidário, inclusive sua estrutura oligárquica de poder interno, sem que sejam concebidos instrumentos para democratização do acesso de tais interesse aos processos decisórios, sob pena de continuarem a prevalecer os mais poderosos. Além disso, continuar a apostar nos partidos como instrumento principal da democracia, acreditando-se que mudanças no sistema partidário-eleitoral poderão, por exemplo, tornar seus programas mais coerentes, diferenciáveis, exequíveis e vinculantes para a ação dos representantes eleitos, não obstante o mérito dessa tentativa, pode significar tentar forçar o enquadramento da realidade na teoria e na estrutura jurídica, sem que existam condições históricas que o permitam, impedindo-se que se volva o olhar para outras possibilidades.

Nesse sentido, os modelos teóricos de democracia desenvolvidos mais recentemente podem trazer significativa contribuição, pois permitem que sejam buscados arranjos institucionais que não permaneçam presos ao paradigma democrático-representativo de base territorial. Não obstante as limitações reconhecidas em tais modelos, a realidade contemporânea exige que, ao se formular propostas de reforma institucional se considere, por exemplo, que a efetividade da democracia nacional depende, ao menos em parte, de sua inserção em um sistema democrático global, do reconhecimento de uma cidadania cosmopolita; ou, então, que sejam constituídos instrumentos mais adequados de expressão da opinião pública construída informalmente, permitindo-se uma ligação mais efetiva do sistema político com áreas periféricas da esfera pública, tal como defendido pelos teóricos da democracia deliberativa; e, ainda, que os procedimentos decisórios permitam a adequada manifestação do antagonismo inerente à política, tal como encontrados na proposta da democracia radical plural, o que não é adequadamente valorizado pelo modelo democrático liberal.



Por fim, ressalta-se que o conceito de poliarquia e os parâmetros para aferição da qualidade da democracia, fornecem instrumentos para pesquisa empírica que não podem ser desprezados pelos que se propõem a formular projetos de reforma política, a começar pelos próprios parlamentares, seja para avaliar o contexto brasileiro, ou para estudar casos em que determinadas propostas já foram testadas e que possam ser comparados com a realidade local.

Referências

ARCHIBUGI, Daniele. Cosmopolitan Democracy and its Critics: a Review. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, p. 437 – 473, set. 2004. Disponível em: <[http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/CD and critics A review.pdf](http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/CD_and_critics_A_review.pdf)>. Acesso: 15 out. 2012.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, n. 17, jan./fev./mar. de 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/humberto-avila/neoconstitucionalismo-entre-a-ciencia-do-direito-e-o-direito-da-ciencia>>. Acesso: 12 nov. 2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 13^a ed. São Paulo: Globo, 2001.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BERCOVICI, Gilberto. Os Princípios Estruturantes e o Papel do Estado. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social**. Brasília: IPEA, 2009. p. 255 – 291.

_____. **Soberania e Constituição: por uma Crítica do Constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda: Razões e Significados de uma Distinção Política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001.

_____. **O Futuro da Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.



_____. **Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos.** Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. A Democracia Participativa e os Bloqueios da Classe Dominante. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, BERCOVICI, Gilberto e MELO, Claudineu (org.). **Direitos Humanos, democracia e República – Homenagem a Fábio Konder Comparato.** São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 825 – 840.

_____. **Ciência Política.** 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Malheiros, 2010.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o Governo dos Piores – uma Gramática da Democracia.** Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BURDEAUS, Georges. **A Democracia – Ensaio Sintético.** 3^a Ed. Trad. Paulo Antônio dos Anjos. São Paulo: Europa – América, 1975, p. 9 – 129.

BURKE, Edmund. **Textos Políticos.** México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 309 – 314.

CAGGIANO, Mônica Herman. **Sistemas Eleitorais X Representação Política.** Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia.** 2^a ed.. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

_____. Teoria do Direito e Globalização Econômica. In: SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direito Global.** São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 77 – 92.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONSTANT, Benjamin. **Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos.** In Revista Filosofia Política, n.º 2, 1985.

COSTA, Sérgio. Democracia Cosmopolita: Déficits Conceituais e Equívocos Políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 18, n.º 53, p. 19 – 32, out. 2003.



DAHL, Robert Alan. **Democracy and its Critics**. New Haven: Yale University, 1989.

_____. **On Democracy**. New Haven: Yale University, 1998.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.

DIAMOND, Larry, MORLINO, Leonardo. Introduction. In DIAMOND, Larry, MORLINO, Leonardo (ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University, 2005. p. IX - XLIII.

DWORKIN, Ronald. **La Democracia Posible - Principios para um Nuevo Debate Político**. Trad. Ernest Weikert García. Barcelona: Paidós, 2008.

ELSTER, Jon. Introduction. In: ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University, 1998. p. 1 - 18.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Construção da Igualdade e o Sistema de Justiça no Brasil: Alguns Caminhos e Possibilidades**. 2004. 139 p.. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33^a ed.. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 81 - 108.

_____. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 43 - 77.

FLEINER-GERSTER, Thomaz. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 429 - 472.

GIOVINE, Alfonso. Democrazia Diretta: Da Chi? In: GIOVINE, Alfonso. **Democrazia Diretta e Sistema Politico**. Padova: CEDAM, 2001. p. 73 - 96.

_____. Democrazia Elettronica: Alcune Riflessioni. In: GIOVINE, Alfonso. **Democrazia Diretta e Sistema Politico**. Padova: CEDAM, 2001. p. 55 - 72.

GLOTZ, G. Princípios da Democracia Ateniense. In: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam. **Política & Sociedade**. 2^a ed.. São Paulo: Nacional, 1981 - 1983, p. 229 - 241.

HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político**. Trad. Márcio Selegmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.



HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia – Entre Facticidade e Validade**. V. 1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 (a).

_____. **Direito e Democracia – Entre Facticidade e Validade**. V. 2. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 (b).

HELD, David. Cosmopolitanism: Ideas, Realities and Deficits. In: HELD, David, MCGREW, Anthony. **Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance**. Cambridge, UK: Polity, 2007, p. 305 – 324.

_____. **Globalization, Cosmopolitanism and Democracy**. Entrevista realizada por Montserrat Guibernau. Cambridge, UK, 2001. Disponível em: <<http://www.polity.co.uk/global/globalization-cosmopolitanism-and-democracy.asp>>. Acesso: 15 out. 2012

_____. **Models of Democracy**. 3ª ed.. Satanford: Stanford University, 2006.

ITO, Joichi. Emergent Democracy. In: **Extreme Democracy**. 2004. p. 15 – 36. Disponível em: <<http://www.extremedemocracy.com/chapters/Chapter%20One-Ito.pdf>>. Acesso: 24 set. 2012.

JEFFERSON, Thomas (1743 – 1826). Escritos Políticos. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 2ª ed.. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Abril, 1979.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2004.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al.. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes: 1992, p. 278 – 286.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005, p. 261 – 292.

LEHMANN, Wilhelm. Governance in the EU: a European Parliament Perspectiv. In: LADEURS, Karl-Heinz. **Governance in the European**. 2002. p. 10 – 15. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/186/law02-8.pdf?sequence=1>>. Acesso: 03 nov. 2011.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997. p. 11 – 22.



LONGO, Francisco. Ejes Vertebradores de la Gobernanza en los Sistemas Publicos: un Marco de analisis en Clave Latinoamericana. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**, Venezuela, n. 46, p. 73 – 102, fev. 2010.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In FARIA, José Eduardo (org.), **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998, pp. 113 – 143.

MALBERG, Raymond Carré de. **Teoria General Del Estado**. Trad. José Lion Depetre. Pánuco (México): Fondo de Cultura Econômica, 1948.

MCGREW, Anthony. Models of Transnational Democracy. In: HELD, David, MCGREW, Anthony. **The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate**. 2ª ed.. Cambridge, UK: Polity, 2003. p. 500 – 513.

_____. Power Shift: from National Government to Global Governance? In: HELD, David. **A Globalizing World? Culture, Economic, Politics**. London: Routledge and Open University, 2004. p. 127 – 167.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. At. Miguel Alfredo Malufe Neto. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 241 – 260.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILL, John Stuart (1806 – 1873). **O Governo Representativo**. 2ª ed. Trad. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1983. P.34 – 49; 60 – 108.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 10 – 11.

MOUFFE, Chantal. Democracia, Cidadania e a Questão do Pluralismo. In: **Política e Sociedade**, p. 11 – 26, n.º 3, out. de 2003.

_____. **On the Political**. London: Routledge, 2006.

_____. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.

MULLER, Friedrich. **Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NABAIS, José Casalta. Algumas Considerações sobre a Solidariedade e a Cidadania. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Coimbra, v. LXXV, p. 145 – 174, 1999.



NIETO, Alejandro. La Administración Pública y sus Contextos. In: NIETO, Alejandro. **El Desgobierno de lo Público**. Barcelona: Ariel, 2008. P. 245 – 276.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 77 – 116.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RAMOS, Elival da Silva. **Parâmetros Dogmáticos do Ativismo Judicial em Matéria Constitucional**. 2009. 289 p.. Tese (Titularidade em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, Manole, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

_____, **A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno**. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962. 141 p.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19^a ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SIEYES, Emmanuel. **Que es el tercer estado?** Trad. Ayala, Francisco. Madrid: Aguilar, 1973.

TAVARES, André Ramos. Representação Política: a Superação do Modelo de Democracia Representativa pela Participativa. In: BASTOS, Celso Ribeiro, TAVARES, André Ramos. **As Tendências do Direito Público no Limiar de um Novo Milênio**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 400 – 432.

* Submetido em 07 de abril de 2015 e aceito para publicação em 10 de agosto de 2015.