

CENTRO UNIVERSITÁRIO DAS FACULDADES METROPOLITANAS UNIDAS
CURSO DE DIREITO

RODRIGO DE ANDRADE DIAS

**A DEMOCRACIA BRASILEIRA, A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E OS
MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA E SEMIDIRETA**

SÃO PAULO
2022

RODRIGO DE ANDRADE DIAS

Artigo científico apresentado ao curso de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Fábio Franco Pereira

Data da Apresentação: 23 de junho de 2022

Banca Examinadora:

Professor Orientador: Dr. Fábio Franco Pereira

Professor²: Me. Marcelo Salvador Mingrone

Professora³: Ma. Mariana Cavichioli Gomes Almeida

SÃO PAULO
2022

“Para todo problema complexo existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada.”

(MENCKEN, H. L.; **Prejudices: Second Series**, 1920.)

A DEMOCRACIA BRASILEIRA, A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA E SEMIDIRETA

Rodrigo de Andrade Dias
Dias.rod@outlook.com

Resumo: O presente artigo visa explorar a temática da “crise de representatividade”, fenômeno ao qual se atribui a origem para o descontentamento geral e supostamente espontâneo das sociedades ao redor do globo com a vida política, e com os principais eventos dessa tensão ocorrendo no início da década de 2010. Será dado enfoque especial aos episódios ocorridos no Brasil, sem olvidar das nações as quais o Estado democrático de direito parecia um fato consolidado e, por que não dizer, irreversível. Além de esmiuçar os porquês, este artigo ainda busca as eventuais respostas que a Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil possa fornecer a essa alegada crise, bem como apresentar parte das soluções encontradas na razoavelmente generosa bibliografia consultada.

Palavras-chave: Crise de representatividade, Democracia, Participação direta, Participação semidireta.

BRAZILIAN DEMOCRACY, THE CRISIS OF REPRESENTATIVENESS AND THE MECANISMS OF DIRECT AND SEMI-DIRECT PARTICIPATION

Abstract: This paper aims to explore the theme of the “crisis of representativeness”, a phenomenon which is attributed as the origin of the general and spontaneous discontent of societies around the globe with the political landscape, with the main events of this tension occurring in the early 2010s. Special focus to the episodes that occurred in Brazil, without forgetting nations where the democratic rule of law seemed to be a consolidated fact and, why not say, irreversible. Beyond inquiring about the reasons, this article also seeks to explore the possible answers that the Constitution of 1988 of the Federative Republic of Brazil can provide to this alleged crisis, while also presenting part of the solutions found in the reasonably generous bibliography consulted.

Keywords: Crisis of representativeness, Democracy, Direct participation, Semi-direct participation.

Sumário: Introdução. 1. Por que somos assim? 1.1. É preciso perder para dar valor? 1.2. Indignação: legitimidade vs. manipulação. 1.3. A crise de representatividade e a vitória do atraso. 1.3. O mito do eleitor racional. 2. O fetiche (e o futuro) da democracia. 2.1. O uso da internet como meio de exercício da democracia direta ou semidireta. 3. Os mecanismos de participação direta e semidireta na CRFB. 3.1 Plebiscito. 3.2 Referendo. 3.3 Iniciativa Popular 3.4 Direito de Petição. 3.5 Ação Popular. 3.6 Orçamento Participativo. 3.7 Ação Civil Pública. 3.8 Conselhos Populares. 3.9 Amicus Curiae. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo nasce de uma ambição acadêmica que certamente soará arrogante: propor um panorama amplo o bastante para explicar o fenômeno de descontentamento e ódio dos cidadãos ordinários contra o Estado brasileiro, especialmente em relação a sua hodierna modelagem democrático-representativa de formação e exercício do poder estatal. Mais ainda: propõe-se, ato seguinte, cogitar alguns mecanismos já presentes no arcabouço constitucional e infraconstitucional do Brasil e que poderiam, se bem empregados, aumentar a inserção da sociedade civil brasileira na administração e na tomada de decisão sobre a coisa pública.

Diante da plena ciência de quão ambicioso (senão temerário) é propor tamanho escopo em um trabalho acadêmico que não deve ultrapassar a casa das trinta páginas de conteúdo, é correto informar ao(à) leitor(a) que tentou-se criar um “simples mapa”: não há qualquer esperança de esgotar assuntos ou de apresentar soluções complexas e completas que consigam ser lidas por aqui e aplicadas acolá. Pelo contrário: mesmo quando da entrega do presente conteúdo, ele estará absolutamente inacabado e incipiente em tudo o que apresentou e versou.

Por que escolher tão acidentado percurso? Por que não, por exemplo, ficar na segurança de escolher somente um mecanismo dentre os nove abordados nessa jornada? Recorrendo à lição de Bryan Caplan em “The Myth of Rational Voter”, “Muitos veem a falta de uma predição única como um defeito, ou um sinal de indolência intelectual. Eu não vejo. Como indagou Richard Thaler, ‘Você prefere estar elegante e precisamente errado, ou desorganizada e vagamente correto?’” (tradução nossa). O tema é muito complexo, e é um desafio enorme tentar prever quanto tempo as democracias do Ocidente – em especial, a do Brasil – ainda aguentam ser atacadas por todos os lados – nem sempre sem razão de ser, deve-se acrescentar.

Porque o desafio é enorme, este trabalho aceita ser apenas o iniciador da discussão. Um guia bibliográfico se preciso, que apenas aponta para obras conceituadas do passado e do presente que podem ajudar a elucidar tais questões. Se não há “fôlego para o mergulho”, ao menos tentar-se-á dar ideia do tamanho do dilema e as possíveis ferramentas para enfrentá-lo.

O artigo está dividido em três seções e seus subtópicos: na primeira, discute-se a característica sociológica da atual corrosão das democracias no Ocidente. Na segunda, há uma breve dialética entre a oposição aos meios de participação democrática semidireta e sua defesa. Por fim, na terceira e última seção, são apresentados brevemente os mecanismos que já haviam sido previstos no arcabouço constitucional de 1988 e que podem vir a ser solução para os problemas da dita crise de representatividade dos dias atuais.

1. Por que somos assim?

Em sua obra intitulada “Brasil, Brasileiros. Por que somos assim?”, Zander Navarro, organizador, ao lado de Cristovam Buarque e Francisco Almeida, defende em seu ensaio no capítulo XVI:

[...]Preliminarmente, enfatize-se [*sic*] que “brasileiros”, de fato, talvez sequer seja a melhor via classificatória para delimitar a identidade nacional, exceto pelo formalismo do território, mas não como uma categoria social e cultural que realmente molda a vida dos cidadãos e adensa a tessitura comum aos comportamentos sociais. É problemática essa noção de identificação em função da vastidão do território, das gigantescas diferenças regionais, da escandalosa desigualdade social que sempre mantivemos, além de outras vilanias sociais típicas de nosso processo formativo – como o racismo falsamente negado ou, ainda, o patriarcado escancarado que nos move e que sanciona o machismo cínico presente em todas as situações da vida social. Em síntese, como brasileiros, nunca fomos um todo, mas sempre fomos múltiplos, sugerindo uma fragmentação, apenas o embrião de uma sociedade. (NAVARRO in: BUARQUE et al., 2017, p. 321)

Já na obra “Curso de Direito Constitucional”, de André Ramos Tavares, ao tratar da temática “nação e nacionalidade”, aprende-se que:

Em sua obra sobre o tema, Dardeau de Carvalho com muita propriedade observa que “Os homens, antes de se ligarem ao Estado, ligaram-se a entidades sociais menores, tais como a família, o clã, a tribo e a nação”. Ora, como se sabe, a nação é entidade diversa do Estado, não se devendo confundir seus conceitos. Galvão de Sousa compreende esta como “uma comunidade de cultura, cultura esta transmitida de geração a geração e constituindo a tradição peculiar a cada povo. Assim como pertencemos a uma família biológica, pertencemos a uma grande família histórica, que é a Nação.”. (TAVARES, 2020, p. 675)

Nesse primeiro cotejo, já se enfrenta o atrito entre as leituras sociológica e jurídica do que vem a ser “o brasileiro”. Pois se o que define a nacionalidade de um indivíduo e, mais tarde, a nacionalidade de um grupo é a partilha da cultura, da tradição e da história (tanto no *lato*, quanto no *stricto*), então muito difícil é a sustentação de que haja solidez e coesão suficientes para defender a ideia de que uma fundação sociológica da “nação brasileira” ocorreu.

Como isso afeta a discussão? É uma premissa universal das modernas democracias a de que cidadão e nação a qual ele pertence tenham seus valores, metas, costumes [...] de algum modo coesos, para que possam efetivamente ser representados por concidadãos eleitos.

Se por fatores de formação, históricos, sociológicos[...], não há a capacidade de partilhar das mesmas bases que fundam e balizam o próprio sentido de “nacionalidade”, de maneira ampla e difusa por todo o território no qual o Estado deve exercer sua soberania, há espaço para a manutenção da fé pública na representatividade política, tal qual é configurada nos dias de hoje? Não seria o povo brasileiro, antes de nação que edificaria o Estado, mera e arcaica federação de corporações patriarcais – umas com mais poderes e recursos do que outras – que

sustentam até hoje um Estado patrimonialista, como teorizou Raymundo Faoro em “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.” (FAORO, 2021, p. 1159)?

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante abreviada como “CRFB”, determina, em seu artigo 12, a definição técnico-jurídica do que é nacionalidade. Em especial, destaca-se a definição que a Lei Magna apresenta para a nacionalidade natural:

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; [...] (BRASIL, 1988)

É da própria CRFB que decorre o conceito de que a representatividade é uma premissa nas democracias modernas, o que se depreende da leitura do Parágrafo Único do art. 1º da CRFB (BRASIL, 1988): “Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”. Soa razoável afirmar que se trata de definições típicas do direito positivo, e que não levam em conta se o indivíduo partilha de valores humanísticos e sociais elementares que lhe permitam integrar aquela sociedade e se sentir legitimamente representado por outrem.

De todo modo, não se espera qualquer abordagem diferente. Não se tem notícias de Constituição que conceba “processo seletivo para atribuição de nacionalidade originária” – o que, inclusive, violaria tratados internacionais que visam coibir a apatridia – tampouco se defende isso. O que se sustenta, isto sim, é que há uma diferença imensa entre deter dada nacionalidade por força de Lei e se sentir parte efetiva de uma ideia sociológica de nação (no presente entendimento, um grupamento de pessoas que compartilham cultura, história, valores [...] de tal modo que partilham elementos suficientes à condição de representação em comum).

Enfim, parece faltar à identidade nacional do brasileiro, desde sempre, a partilha de um (ou alguns) ideal ou utopia em comum; sem olvidar dos enormes perigos do nacionalismo exacerbado, como se discutirá à frente. Se tal falta de identidade se provar fator preponderante à crise, não haverá dispositivo legal ou instituto jurídico que possa corrigir o palpável vácuo de coesão de ideais e objetivos entre os membros de um povo, como no caso brasileiro. A solução para essa suposta falta de coesão precisará vir por outros caminhos que não o Direito, portanto.

Nesta primeira seção, pretende-se demonstrar o que está em jogo, isto é, qual a suposta

origem (ou origens) da insatisfação generalizada com a vida política, bem como as consequências imediatas e as previsões sobre o destino da forma de governo democrática.

1.1 **É preciso perder para dar valor?**

A sabedoria popular diz que sim: só se dá valor ao que importa após a perda.

Inúmeras têm sido as manifestações, inclusive de cunho popular, no sentido de esfacular as bases do que se tem por “Estado democrático de direito”: clamores pelo fechamento do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional e pela instauração de um “estado de sítio” – embora as condições para tal decreto, abrigadas no art. 137 e incisos da CRFB, jamais tenham surgido – são só algumas amostras recentes e bem conhecidas de uma onda popular (a despeito de conjecturas sobre sua real capacidade de representação ampla do povo brasileiro) que parece exigir a defenestração da democracia e a substituição desta por regimes autoritários e despóticos. Por quê?

Seria a inequívoca demonstração de que a democracia brasileira não cumpriu sua missão de suplantar um regime de exceção entre 1964 e 1985, entregando, no máximo, demagogia? Seria sinal do apodrecimento do atual regime, cujos representantes, seus atos e as constantes operações policiais dirigidas a eles sumarizam a falência democrática? Ou, ao fim, restaria a ignorância, a barbárie e o atraso como únicas explicações para aqueles que demandam o fim do ciclo democrático brasileiro, oficialmente reinaugurado em 1988 com a promulgação da CRFB?

Evidentemente, não é possível propor dicotomias a sério para o tema, como se só uma das hipóteses pudesse restar como sendo verdadeira ao cabo da discussão. O mais provável é mesmo que a resposta para os rompantes enfurecidos contra suas instituições seja um misto de tudo o que se supôs acima e mais. Ainda assim, o diagnóstico mais acessível – pois se demonstra numa conversa informal sobre política – é de que pouquíssimos brasileiros conseguem sequer explicar o que é uma democracia de forma convincente. Os mais engajados vão dizer que é “um conjunto de regras que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 2015, p. 35). Embora aceitável, tal definição não exprime qualquer valor, qualificação ou motivo para que alguém com ela frustrado considere o custo de perdê-la. Igualmente, e se ela não for a prometida panaceia? Estariam os defensores da democracia cometendo o “fundamentalismo democrático” que Caplan (2007, p. 186) denunciara?

Afinal, o que é democracia? Não se proporá a crueldade da digressão aos tempos da ágora grega. Mais efetivamente, emprestar-se-á o sentido moderno de “democracia”, de um

punhado de autores, visando exprimir as várias concepções que incidem na temática. Cabe destacar, também, que há riscos de tomar o procedimento pelo objeto, ou considerar que o “como” explica o “o quê”. De outro modo: a democracia é um arcabouço de ideias. Ela tem formas de ser efetivada. Tem formas de ser comparada com outros modelos. Ela pode ser explicada por meio do que garante, de como ocorre, do que veda; pode ser cotejada com outras formas de Estado. Todavia, é improvável que só um recorte dê conta de explicar o todo da ideologia democrática.

Na já clássica explanação de Bobbio (2021, p. 177), “[...] o termo democracia foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que se pode ser exercido o poder político. Especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo”.

Em avanço na qualificação da democracia, Silva dirá que ela

[...] se baseia em dois elementos: a liberdade e a igualdade. Como regime de liberdade, "a democracia se caracteriza como um regime de franquias, garantidor da plenitude individual e hostil, portanto, a toda ideia de privilégio e submissão". Entre os corolários da liberdade estão a segurança de direitos, a impessoalidade no exercício do poder, a prudência e a publicidade. Quanto a igualdade, significa que a democracia não pode ser um regime de franquias, isto é, não pode implicar apenas nas declarações de direitos. Como forma de assegurar a igualdade e não apenas a liberdade, deve ser estabelecido, ao lado das franquias, "certas providências relativas ao uso nocivo da liberdade, que consiste no seu emprego antissocial, anti-igualitário". (SILVA, 2011)

Pouco à frente, o mesmo autor adicionará:

Aos elementos da democracia – liberdade e igualdade – é possível acrescentar, hoje, a dignidade. Se a democracia, embora com o sistema de frenagem recíproco proporcionado pela liberdade e pela igualdade, não for temperada com a dignidade, estará ela sempre fadada a deixar de lado sua principal razão de ser: o bem-estar do ser humano. Para que a dignidade possa ser assegurada num regime democrático é preciso a presença de três fundamentos: o reconhecimento de valores personalíssimos, inerentes a toda pessoa, que não podem ser relativizados; o respeito a liberdade espiritual; e a participação efetiva e ativa dos indivíduos na formação da vontade política. (Ibidem)

Assim, Silva propõe um “tripé” do que vem a ser a democracia hodierna: liberdade, igualdade e dignidade. No âmbito da liberdade, atua como regime de franquias, garantidor da plenitude individual. No da igualdade, a democracia é o oposto de um regime de franquias, ou seja, não pode simplesmente se satisfazer em declarar direitos, devendo criar meios (freios e contrapesos) de barrar o uso nocivo da liberdade individual quando essa liberdade tiver objetivos antissociais e desigualitários. Por fim, o autor trata da democracia por sua faceta ligada à dignidade humana, na qual ele projeta que tal sistema político reconheça os valores personalíssimos de cada ser humano, assegure respeito à liberdade “espiritual” e viabilize a

efetiva participação de todos os cidadãos na formação da vontade política do Estado-Nação.

Já na visão sustentada por Bernardes (2013, p. 92), as democracias modernas recaem em dois grupos teóricos distintos: no das que se adequam ao modelo hegemônico, que seria de matriz política liberal, e no daquelas que concernem ao modelo não-hegemônico, cujas espécies podem ser a democracia participativa ou a democracia deliberativa. Como quadro comparativo, Bernardes propõe que, além de clássicas garantias do modelo liberal, como “prestação de contas”, ou “transparência governamental”, o modelo participativo acrescentaria “explicações sobre o processo de tomada de decisão” e “espaços para interferir diretamente na tomada de decisão”. Já o modelo deliberativo diferiria do anterior por apresentar “espaço para deliberação para formulação de políticas”. Anteriormente, esclareceu a autora:

[...]no interior das teorias não-hegemônicas, é possível identificar dois grupos de autores. O primeiro [democracia participativa] valoriza a participação popular no processo decisório, enquanto no segundo [democracia deliberativa], o enfoque se dirige à deliberação, processo de discussão e diálogo popular”. (Ibid., p. 86)

Portanto, sob a ótica da autora, o modelo “de origem” da democracia brasileira estaria assentado num viés do pensamento liberal, *pari passu* ao resto do Ocidente, muito embora a Constituição de 1988 tenha previsto elementos inequívocos de participação (e.g.: plebiscito e referendo no art. 14) e até deliberação (e.g.: conselhos gestores exemplificados no art. 212-A, X, “d”, e orçamento participativo previsto no art. 29, XII). Reclama a autora, porém, que não se olvide de que há outros modelos, ao menos em tese, mais focados no bem-estar do coletivo.

Já Benevides chama a atenção para o fato de que não é razoável tratar o tema sob o prisma “democracias diretas *versus* democracias representativas”. E ela aduz:

[...]Nobberto Bobbio, por exemplo, chama a atenção para o fato de que inexistem, na atualidade, democracias exclusivamente parlamentares – na medida em que formas de representação convivem com mecanismos de participação direta dos cidadãos – e tampouco democracias diretas “puras” [...]. A maior parte das questões envolvidas na polêmica democracia representativa *versus* democracia direta é mal posta, a meu ver, justamente porque traz implícita uma alternativa radical – ou uma ou outra – e não considera a possibilidade do sistema misto. Daí, insisto no pressuposto básico que orienta este estudo: trata-se da convicção de que mecanismos de democracia direta atuam como corretivos necessários à política tradicional. Prefiro falar em *democracia semidireta*. (BENEVIDES, 1998, p. 44, grifos no original)

Resumindo, o risco atinge um sistema de regulação do poder estatal, dentre três possíveis na tipologia clássica (somado às monarquias absolutistas e oligarquias – [BOBBIO, 2021 p. 179]), em que o povo, composto daqueles aptos à cidadania, escolhe seus representantes para regular e “dar vida” ao Estado (e.g.: executar obrigações estatais, fazer cumprir as leis, criar mecanismos de controle e correição, atingir os objetivos e ideais constituintes etc.).

Espera-se que esse sistema vise ao menos a três pilares básicos: “liberdade”, “igualdade” e “dignidade”, que se traduzem em garantias de liberdades individuais, garantias contra o mau uso dessas liberdades e garantias da efetiva participação popular na formação da vontade política estatal.

Aparentemente, parte do povo brasileiro quer vender fácil o que não tem preço. Essa indignação, todavia, é espontânea ou provocada? Ou seria hora de admitir a falência da democracia?

1.2 Indignação: legitimidade *versus* manipulação

Não se deve reduzir a indignação que se viu nas ruas – que, pode-se dizer, descende de uma onda de indignação mundial com a vida pública, pelos mais variados motivos – à eventual ignorância dos envolvidos quanto ao fundo teórico do modelo democrático. Incurrer em tal falácia é sucumbir ao típico elitismo intelectual de quem já se horrorizou com a ideia de um governo escolhido pelo povo, sumarizado na icônica frase do francês e contrarrevolucionário Charles Maurras, “por que os melhores devem ser eleitos pelos piores?” (BENEVIDES, 1998, p.81).

De fato, há argumentos de sobra para explicar a indignação popular por uma miríade de ângulos – somente por questões de extensão, dar-se-á destaque às razões brasileiras. Tal indignação emergiu em julho de 2013 e nunca mais parou, mutando-se, é verdade, em diversas vozes e pedidos até conflitantes entre si, sobressaindo do caos inicial as falanges reacionárias de discursos antidemocráticos e todo o espectro populista de uma extrema-direita que já fazia escola, primeiro nos EUA de Donald Trump, presidente eleito naquele Estado e com mandato entre 2016 e 2020 e, mais tarde, em vários outros países, incluindo o Brasil a partir de 2018.

Ninguém em sã consciência afirmará que a democracia brasileira não demonstra nenhum dos vícios odiosos da matriz fundacional da política do país, seja o abuso das oligarquias, o corporativismo acima dos interesses da coisa pública, o sebastianismo, o coronelismo, o aparelhamento do Estado etc. Enfim, é impossível deter o parágrafo em alguns poucos e lamentáveis atributos que se demonstram sem grandes esforços e desde sempre – infelizmente – no Brasil. Todavia, é bastante considerável o argumento de que se pode estar a descartar um modelo funcional tão somente em face dos males que produziu por inadequada aplicação. Ou seja: a hipótese é de que a democracia, enquanto modelo, é funcional, mas sua aplicação no Brasil pode impedi-la de dar os frutos que reivindicam todos os interessados em sua manutenção ou seu fim.

Se serve a anedota, diz-se que a corrupção foi “inaugurada” no Brasil já na carta de Pero Vaz de Caeu, enviada ao Rei de Portugal, Dom Manoel I, contando sobre o que viu nas novas terras e aproveitando para pedir emprego na Corte em favor de seu parente (COSTA, 2008). É evidente que o caso só serve mesmo de anedota, já que aquele diálogo era totalmente apropriado à ética da época e não havia república em Portugal, ou lei que exigisse o ingresso em cargos do governo lusitano por outro caminho que não o da indicação Real.

Ainda assim, o fato de essa história se reprisar com frequência nos encontros de quem se arrisca a discutir os males da política brasileira dá o tom do estado de espírito do cidadão para com o ambiente político nacional. Aparentemente, a absoluta desconfiança é a única certeza que o brasileiro tem em relação aos seus representantes políticos.

Para Castells (2014, p. 193), o movimento de indignação que tomou conta das ruas brasileiras em 2013 e seguiu por todo o ano de 2014 tem várias características que o legitimam como “movimento social em rede”, da mesma matriz que ocorreu na Tunísia, em 2010, com o terrível destino de Mohamed Bouazizi, que ateou fogo ao próprio corpo em frente ao prédio do governo depois de sofrer constantes episódios de concussão – nos mesmos moldes do art. 316 do Código Penal Brasileiro (Ibid., p. 36). Essa “indignação em rede” já tinha dado mostras de seu poder na Islândia em outubro de 2008, com a “Revolução das Panelas”, que levou o parlamento daquele país a antecipar as eleições nacionais, reformar a constituição por meio das redes e com conceitos de *crowdsourcing* e nacionalizar os três maiores bancos do país – cujos donos eram chamados de “*banksters*” pelos manifestantes. A despeito da opinião prévia e em sentido contrário – opinião sustentada por muitos especialistas – os efeitos econômicos e sociais de tais ações se mostraram positivos àquele povo (Ibid., pp. 49-53).

Mais à frente, após o acontecimento na Tunísia, ainda viria a ocorrer a denominada “Primavera Árabe”, desdobrando-se em atos na Líbia, no Egito, na Argélia, na Síria, no Bahrein, no Marrocos, no Iêmen, na Jordânia e em Omã entre 2011 e 2013; a “Revolução Rizomática” na Espanha, em 2011, coincidindo com as eleições municipais de lá e ecos de Madri a Barcelona; e o movimento “Occupy Wall Street”, no meio do ano de 2011, nos EUA.

Ainda haveria os eventos na Turquia, em junho de 2013; no Brasil, em 2013 e 2014; além dos ocorridos no Chile, que se iniciaram em 2011 e se desdobraram em cenas fortes, em especial em 2019 – culminando em uma nova Constituinte em andamento, enquanto este artigo é redigido, e resultando na eleição de um presidente absolutamente destoante do estereótipo vigente por sua idade e iconoclastia à imagem do político tradicional. Houve, ainda, o #YoSoy132 no México, entre 2012 e 2014. E a lista nunca parou de crescer.

Como foi dito no início, não se pretende descer a fundo em cada um dos episódios de manifestações de grande vulto, mas sim sustentar que se trata de um momento conturbado para a ordem vigente no mundo todo, seja tal ordem mantida por ditadores impiedosos ou sustentada nos ombros de democracias mais ou menos consolidadas. O descontentamento generalizado, a falta de uma organização tradicional e hierárquica dos movimentos e sua arregimentação aparentemente espontânea: todos esses fatores parecem percorrer os diversos episódios supracitados em maior ou menor escala, o que dá um certo termômetro da insatisfação com a política do século XXI, com as promessas no mundo pós-industrial e com a vexatória falta de resultados positivos para as massas.

Os indícios de que o Brasil de 2013 encarnou a indignação em rede são apresentados por Castells:

Ampliando o alcance de suas demandas, o movimento, que no final de junho havia chegado a mais de cem cidades, com o Rio de Janeiro agora na liderança da ação, reivindicava maior investimento público em transportes, saúde e educação e exigia do governo federal o fim da corrupção dos políticos locais e das empresas com eles envolvidas. Diante da intensidade e da popularidade crescentes dos protestos, vários governos locais voltaram atrás no aumento das tarifas de transporte. Mas o movimento não parou. Na verdade, quando os ativistas foram acusados de provocar turbulência por um aumento de apenas R\$ 0,20, a resposta foi: “Não é pelos R\$0,20, é por nossos direitos.”. (CASTELLS, 2014, p. 196)

Tal visão não passa ao largo do conhecimento de que, em certo momento, os protestos e os grupos perderam a coesão com pautas ditas “progressistas” ou “à Esquerda”:

Entretanto, como os protestos desafiavam o governo, a cargo do PT, as demonstrações de setembro de 2013 tiveram uma considerável presença de grupos conversadores e de extrema direita, mais nas redes sociais do que nas ruas. Por exemplo, o grupo mais presente nas redes sociais, convocando para “o maior protesto da história de Brasília no dia da Independência”, foi o “Movimento contra a Corrupção”, liderado pelo senador Demóstenes Torres, de direita, que criou a reputação na mídia denunciando a corrupção e acabou indiciado por aceitar propinas, fato atestado numa armadilha montada pela polícia e registrada em vídeo. O Anonymous apoiou as manifestações, mas há sete diferentes grupos rivais com esse nome no Brasil, alguns deles operando sob disfarce para a extrema direita e financiados por grupos empresariais. (Ibidem)

Todavia, a ideia de que as elites podem ter capturado a indignação popular legítima para atacar seus rivais políticos não é uma ideia inédita. A maior parte dos apoiadores de Dilma Rousseff, presidente eleita pelo PT a dois mandatos presidenciais, considera que as manifestações de rua – que, em última instância, empoderaram o Congresso Nacional a destituí-la via processo de *impeachment* – não foram mais do que um golpe de Estado orquestrado pelas elites brasileiras, em especial pelas forças “de Direita” (militares, agropecuaristas, religiosos, conservadores em geral), aliadas à mídia (especialmente a Rede Globo de televisão) e ao judiciário, que avalizava todo o argumento do golpe materializado no impedimento ilegítimo

de Dilma – segundo a visão dos que defendiam a presidente (GHIRALDELLI, 2021, p. 79-81).

Em resumo, não é exagero sustentar que a mobilização, a ação cidadã, o engajamento político e a tomada dos espaços públicos, visando a “sacudir a sociedade em coma” e outros atributos que se espera encontrar em uma sociedade politicamente consciente, se chocaram com grupos movidos pela truculência, pelo obscurantismo e pelo reacionarismo nas ruas do Brasil lutando pela alma da indignação coletiva para controlá-la e transformá-la em arma. Para muitos dos que estão mais engajados com ideologias “de Esquerda”, tudo o que restou foi a manipulação de acordo com os planos das elites historicamente dominantes no Brasil.

Ao cabo desse processo, é sabido qual lado da polarização nacional venceu, ao menos por enquanto. Mas essa é uma explicação incompleta, e há mais fatores, bem menos filosóficos, a justificar a indignação que elegeu o atual presidente.

1.3 A crise de representatividade e a vitória do atraso

Quando num labirinto (a imagem do labirinto começa a ficar na moda) percebemos que acabamos por chegar a uma via sem saída, retornamos sobre os próprios passos; ao fazermos isto, entretanto, pode acontecer de percebermos que estávamos no caminho justo e que foi um erro abandoná-lo. (BOBBIO, 2015, p. 189)

O momento atravessado pela política brasileira é tão caótico quanto se pode remontar da história recente, pelo menos em um recorte pós-Constituinte. As variadas instituições que compõe os Poderes da República estão em franco enfrentamento e, ao mesmo tempo, sob ataques dos vários grupos da sociedade, uns alinhados à oposição ao atual presidente, outros a favor dele, numa repetição do lamentável sebastianismo aparentemente herdado de Portugal.

Todavia, se ajuda à memória, a jovem e incipiente redemocratização brasileira nunca teve um governo livre de escândalos. Não que os escândalos não existissem durante o regime de exceção que precedeu a redemocratização a partir de 1985; a real diferença é que os militares não permitiam a existência, por exemplo, de uma imprensa livre para investigá-los e eventualmente denunciá-los (ao público) pelos desvios e ilícitos cometidos. Hodiernamente, o governo federal tem aplicado sigilo aparentemente infundado em documentos que deveriam ser públicos, até por força da Lei 12.527/2011, popularmente conhecida como “Lei de Acesso à Informação”. Não soa exagerado conjecturar o que de fato mudou após a Constituinte.

Na redemocratização, José Sarney, o primeiro presidente pós-1988, enfrentou acusações na “CPI da Corrupção”. A seguir, Fernando Collor de Mello foi impedido em 1992 em função dos escândalos envolvendo-o e seu tesoureiro, PC Farias. Itamar Franco, vice de Collor, teve que lidar com as repercussões do caso chamado de “Anões do orçamento”. Fernando Henrique

Cardoso, presidente de 1995 a 2002 – o primeiro a ter o direito de se reeleger – foi envolvido justamente em escândalo relacionado à tentativa (bem-sucedida) de emendar a Constituição de 1988 para prever o direito à reeleição de candidatos do Executivo, bem como escândalo das propinas no viés privatizante propalado por seu governo. Luiz Inácio Lula da Silva chegou à presidência em 2003, permanecendo até 2010, e enfrentou as acusações do “mensalão”, escândalo eternizado nos bancos acadêmicos do Direito via a célebre Ação Penal nº470 e que tornou os nomes dos Ministros do STF conhecidos por quase todos os brasileiros. Dilma Rousseff, presidente eleita em 2010, viria a sofrer impedimento em seu segundo mandato, em meados de 2016, enfrentando o escândalo da refinaria de Pasadena e do “Petrolão”, que iniciou uma “tempestade perfeita” por sobre a política nacional, desencadeando a chamada “operação Lava Jato” [sic] (RELEMBRE, 2016).

Michel Temer, vice de Dilma e presidente do Brasil após o impedimento desta, enfrentou os escândalos da “JBS” e do “decreto dos portos” (RELEMBRE, 2019).

Jair Messias Bolsonaro, atual presidente da República Federativa do Brasil (2018 – presente) enfrenta mais de 143 (cento e quarenta e três) pedidos de *impeachment*. (OS PEDIDOS, 202-). Só por comparação, FHC teve, nos dois mandatos, vinte e quatro pedidos; Lula, nos dois mandatos, trinta e sete; Dilma, no mandato e meio, sessenta e oito, e Temer, em seus aproximados dois anos e meio, trinta e um (Ibidem).

Um asseado militante da área penal lembrará a todos que a diferença entre “acusado” e “condenado” é a sentença com trânsito em julgado, proferida por autoridade competente, inteligência que se deduz dos incisos LIII e LVII do art. 5º da CRFB, além do que se tem em reprise no arcabouço do Código Penal Brasileiro.

O que se deve ter em mente é: em geral, tais escândalos levam o(a) presidente ao cometimento de “Crimes de Responsabilidade”, previstos na Lei 1.079/1950 – embora existam, obviamente, aqui e ali, os indícios para crimes comuns. Tal Lei estabelece o rito do impedimento às autoridades submetidas a ele por força de seus artigos – presidente da República e seu vice, ministros de Estado, ministros do Supremo (e presidentes e vices de Tribunais Superiores, Tribunais de Conta, TRFs e TJs), o procurador-geral da República, governadores e seus secretários (BRASIL, 1950). Prefeitos, seus vices, e vereadores também podem sofrer impedimento; porém, há outro diploma legal a incidir: o Decreto-Lei 201/1967.

A peculiaridade dos “Crimes de Responsabilidade” é que eles poderiam ter qualquer outro nome, já que, diante da ciência do Direito Penal, eles não são “crimes” (CRIME, 201-?).

Poderiam ser denominados, por exemplo, “atos de irresponsabilidade administrativa”, e estariam mais bem explicados do que o emprego – infeliz, acrescenta-se – da palavra “crime”. E por que isso importa? Oras, porque essa não é uma discussão sobre direito penal; é uma discussão sobre ciências – e práticas – políticas! O processo de impedimento de Dilma Rousseff foi “Aula Magna” ao demonstrar que a natureza do julgamento de impedimento é política, e não jurídica. Os “gatilhos” em questão não são o puro fruto de lógicas científico-jurídicas.

Embora plenamente inadequado aos tempos correntes, o velho adágio “a mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta” não soa menos adequado para a questão sobre a crise da representatividade e a erosão da confiança e da fé do cidadão e da cidadã, na validade e legitimidade da existência da esfera política no Estado brasileiro.

Não se sustenta velada – tampouco escancarada – defesa à ruptura com a política nacional corrente. Sustenta-se, isto sim, que a paciência do cidadão brasileiro para com os escândalos foi, até bem pouco tempo atrás, chocante e inexplicavelmente duradoura. Alguém poderia dizer que não se trata de “paciência”, mas, sim, de mera complacência combinada à indiferença. A visão sustentada aqui é outra: os sinais das ruas, de 2013 para cá, misturados com os sinais de rompimento com a democracia ecoando pelas diversas vozes pedindo a volta de regimes de exceção, demonstram que a boa-vontade do brasileiro com a política não é eterna, e que se houve mesmo complacência e indiferença até aqui, essas bênçãos aos políticos brasileiros que adotaram a locupletação reiterada podem estar perto de encontrar seu limite.

O equívoco é achar que porque a paciência pode estar chegando ao fim, a vida política nacional vai melhorar. Com máxima vênua à sagrada liberdade política do(a) leitor(a), a vitória de Bolsonaro, mesmo diante da plena ausência de um plano de governo por este apresentado, é a primeira prova da natureza equivocada dessa aposta. Os cento e quarenta e três pedidos de *impeachment* são outras cento e quarenta e três razões – mais ou menos fundadas – para considerar tal expectativa equivocada.

Em seu livro “O povo contra a democracia”, Yascha Mounk inquire por vários ângulos o quão ameaçada a democracia ocidental está e, dessa vez, não pelo perigo nazista, fascista ou mesmo comunista, mas sim pelo populismo que nasce organicamente como parte da democracia, e não de forma excepcional ou disruptiva como um golpe militar ou uma revolução com ou sem uma guerra civil atrelada.

Na introdução ao primeiro capítulo (MOUNK, 2019, p. 39), o autor menciona certo caso da História em que o rei da França havia mandado seu engenheiro ver de perto a novidade que

ocorria na Inglaterra: um trem a vapor. Depois de muito observar o trem, o engenheiro respondeu ao rei: “A coisa é impossível. Não tem como funcionar”.

A seguir, Mounk adiciona ao imaginário da discussão:

É tentador zombar do engenheiro. Ele está tão envolvido com a doutrina científica que desprezou a evidência trovejando diante de seus olhos a cinquenta quilômetros por hora. [...] não foram as equações matemáticas em seu caderno que levaram a essa conclusão absurda – mas sim sua recusa tipicamente humana em acreditar que sua compreensão do mundo pudesse se revelar tão equivocada. (Ibidem)

Nesse sentido, George E. P. Box, estatístico britânico, tem uma das mais brilhantes frases a resumir o conhecimento científico: “Todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis”. (ALL MODELS, ?). O que George Box tentou transmitir com a famosa frase é que todo modelo – matemático, estatístico ou sociológico – é só uma caricatura da realidade. Os mais perfeitos modelos não passam de aproximações que, por sua própria limitação, jamais poderão superar a realidade. Ao compreender uma teoria ou propor um modelo a explicar um certo fenômeno, seja do mundo natural, seja do mundo social, o maior equívoco que o acadêmico – de qualquer área do conhecimento – pode cometer é considerar que a falha da previsão é uma falha da própria realidade, e não do modelo. Por mais absurdo que isso possa parecer, é certo que isso acontece bem mais do que seria o esperado de iniciados nas ciências.

Voltando a Monk, ele completa o entendimento dizendo:

Especialistas e cientistas políticos afirmaram que os britânicos nunca aprovariam o Brexit. Aprovaram. Especialistas e cientistas políticos afirmaram que Donald Trump nunca seria eleito. Foi. Especialistas e cientistas políticos afirmaram que a democracia nunca correria risco de se desconsolidar. Ela corre. (MOUNK, 2019, p. 40)

O alerta do autor é fulcral: a incerteza radical é uma das poucas certezas dos tempos atuais. Como requer o autor, é hora de rever todos os pressupostos básicos como única forma de parar de dizer ao trem que passa diante dos olhos: “isso é impossível!”.

Bem mais à frente, em sua obra, Mounk exhibe duas definições que ajudam a compreender o perigo da desconsolidação democrática, como ele cunha: a democracia sem direitos e os direitos sem democracia.

A respeito da “democracia sem direitos” (Ibid., p. 42), Mounk explica que se trata de democracias iliberais. Ou seja: o procedimento como se removem ou se restringem os direitos de alguém ou de algum grupo ocorre totalmente dentro das lógicas democráticas de voto da maioria, eleições amplamente inclusivas e, ao fim, a vontade do povo sendo cumprida, aniquilando os direitos e garantias de grupos politicamente minoritários.

Sobre os “direitos sem democracia”, Mounk aduz:

As raízes antidemocráticas de nossas instituições supostamente democráticas estão expostas com clareza no Reino Unido. O Parlamento não foi concebido para permitir que o povo governasse, foi o acordo banhado em sangue entre um monarca encurralado e os escalões superiores da elite do país. Somente quando a franquia foi pouco a pouco expandida, no decorrer dos séculos XIX e XX, alguém teve a ideia de achar que esse sistema de governo guardava alguma semelhança com uma democracia. (Ibid., p. 75)

O que o autor está transmitindo em sua mensagem é que a confiança de que os atuais modelos políticos são democracias funcionais é nada mais do que uma simulação, e que as instituições foram desenhadas para garantir o controle das elites financeiras de cada Estado por sobre toda a massa. Toda a sensação de participação seria não mais do que uma ilusão criada pelos que têm o poder para iludir os que querem o poder. Como exemplo dessa ideia de “direitos sem democracia”, Mounk cita a própria União Europeia e sua reduzida representatividade para governar tantos povos e culturas que formam o bloco (Ibid., p. 81).

Entretanto uma das lições mais importantes de sua obra é aquela que tenta dar uma explicação racional de como os populistas estão vencendo mundo afora e por que eles são a maior chance de ruína das democracias. Basicamente, Mounk funda sua tese para explicar a ruína da democracia em três pilares: Mídias sociais, Estagnação econômica e Identidade (ou Etnicidade).

No campo das Mídias sociais, o autor traçou exemplo de seu uso nocivo durante as campanhas de 2016 nos EUA:

O perfil de Trump no Twitter virou uma poderosa arma em suas mãos. Mas ela foi potencializada por uma rede difusa de soldados, uns agindo por ideologia, outros por motivos fundamentalmente financeiros. O mais proeminente deles foi o Breitbart[...]. O Breitbart, por sua vez, nada mais era que a culminância de uma profusão de sites menores que espalhavam mentiras e boatos com ainda maior desfaçatez. Muitas histórias inventadas e difundidas em portais como Vdare, InfoWars e American Renaissance eram tão falsas ou escabrosas que ficava difícil entender como alguém podia acreditar nelas[...]. Mas uma parcela significativa da população acreditava. Segundo pesquisa realizada em agosto de 2016, 42% dos eleitores registrados passaram a acreditar que Hillary Clinton era “do mal”. (Ibid., p. 185-186)

Sobre a Estagnação econômica, escreveu Mounk:

O efeito combinado do crescimento reduzido e da aceleração da desigualdade foi a estagnação no padrão de vida de enormes setores da população. A taxa de crescimento ainda pode parecer boa quando medida contra o longo arco da história da humanidade. Medida contra as décadas de pico de estabilidade democrática, é uma queda desastrosa. O caso é particularmente grave nos EUA: de 1935 a 1960, o padrão de vida da família americana média dobrou. De 1960 a 1985, voltou a dobrar. A partir de 1985, permaneceu essencialmente estagnado: a família americana média não está mais rica hoje do que há trinta anos. Essa transformação é dolorosa para pessoas mais velhas que de repente viram seu progresso financeiro paralisado na meia-idade. Mas

é ainda mais preocupante para os mais jovens, criados na promessa de que o trabalho árduo se traduziria em uma melhora de suas perspectivas econômicas – e que, em vez disso, estão ficando para trás das conquistas facilmente obtidas por seus pais em idade equivalente. (Ibid., p. 196)

Por fim, sobre a Identidade, o autor sustenta que:

[...]Quando teve início a imigração em massa para as sociedades que se definiam por uma cultura e uma etnicidade compartilhadas, a tensão entre teoria e prática ficou cada vez mais explosiva. Assim, não deve surpreender que as forças políticas que se opunham com estridência à imigração tenham ganhado apoio rapidamente nas últimas décadas. A imigração ocupa hoje o topo das preocupações entre os eleitores europeus[...]. Tampouco pode haver dúvida alguma sobre o quanto os partidos populistas fizeram do medo da imigração o ponto principal de sua plataforma[...]. Além do mais, existe um elo eleitoral muito próximo entre medo da imigração e sucesso populista. (Ibid., p. 212)

No resumo da tese de Mounk, sobre as razões para a recente desestabilização da democracia ao redor do globo, a estagnação econômica que estanca o crescimento da qualidade de vida das classes médias, a incapacidade das elites em controlar as mensagens e informações que agora se dão em maior horizontalidade por conta da internet e, finalmente, a questão da repulsa e do preconceito a grupos étnicos distintos dentro de grupos maiores e de maior afinidade pavimentam o caminho para a vitória de populistas de extrema-direita. Estes prometem combater o empobrecimento das classes intermediárias e repelir aqueles que não partilham da mesma origem, e fazem isso usando de xenofobia, racismo, preconceitos diversos e muitas *fake news* – o que seria mais facilmente impedido por um tradicional meio de comunicação – por meio das redes sociais e da internet.

Diante de tão desanimador cenário, as questões que restam suspensas no ar – e que parecem ser as mais complexas – são: quais os meios disponíveis para enfrentar esse esvaziamento do sentido da vida política para o eleitor? Como educá-lo politicamente para identificar e, eventualmente, resistir ao populismo enganador e desonesto? E como tornar este cidadão moral e civicamente responsável pela formação da vontade política do Estado em que vive, para que se combata sua alienação?

1.4 O mito do eleitor racional

Talvez a obra de Bryan Caplan intitulada “The Myth of the Rational Voter” seja a mola propulsora de toda a presente inquirição. O livro, que trata de Economia Política, discute até que ponto se pode considerar o eleitor mediano como indivíduo que toma decisões políticas com algum grau de uso da razão.

Se o argumento parece estapafúrdio, as evidências apontadas por Caplan apontam que o tema é fundamental para lidar com a deterioração da vida política do século XXI.

Ele inicia a apresentação da ideia da seguinte forma:

[...] A explicação em uma frase de Down segue definitiva: “é irracional ser politicamente bem-informado porque os baixos retornos dessa informação simplesmente não justificam o custo do tempo e outros recursos [investidos para ficar bem-informado]”. A lógica é simples: Tempo é dinheiro, e adquirir informação requer tempo[...]. Um voto é extraordinariamente improvável de mudar o resultado das eleições. Exceto no bizarro caso em que o voto dele é decisivo para o resultado de um pleito que estaria [sem esse voto] absolutamente empatado, o efeito *marginal* é zero. Se tempo é dinheiro e adquirir conhecimento político consome tempo, e o benefício pessoal esperado é praticamente zero, uma pessoa racional e individualista escolherá ser ignorante. (CAPLAN, 2007, p. 94, grifos no original, tradução nossa)

Caplan traz várias explicações ao longo de seu livro, separando “ignorância” de “irracionalidade”, e “ignorância” de “*influenciabilidade*”. Nesses temas, dirá que a ignorância se combate com o aprendizado de novos fatos e procedimentos, enquanto a irracionalidade é a característica humana de se guiar mais pelos sentidos e sentimentos do que por construções lógicas (Ibid., p. 100). Já na comparação entre ignorância e o quão influenciáveis as pessoas podem ser, Caplan explica que o fato de uma pessoa ser ignorante sobre política não a torna vulnerável ou fácil de ser convencida a respeito de temas A ou B, sendo que ela não se torna “folha em branco” – emprestando termo que o autor usa – só por ser ignorante (Ibid., p. 103).

Assim como se esforça para trabalhar a terminologia empregada na área de estudo, Caplan também promove o cotejo entre a tradicional visão da “ignorância racional” sustentada na escola clássica da Escolha Pública e aquilo que ele classificará como “o eleitor irracional”:

[...]Eles podem abraçar a propaganda porque eles gostam do jeito que o orador soa ou sorri ou se veste – ou dos filmes em que ele apareceu. A Irracionalidade não implica impressionabilidade [como já dito], mas – diferentemente da ignorância racional – ela não descarta isso. As estratégias de punição [por parte] dos eleitores irracionais podem ser igualmente ineptas. Só porque eles possuem as ferramentas certas para manter os políticos honestos, não quer dizer que eles vão usá-las. A [estratégia de] punição ótima aumenta [sua eficácia] assim que a probabilidade de detecção cai e o benefício de quebrar as regras sobe. Eleitores irracionais podem desconsiderar esses princípios vitais. Eles podem desconjurar a desonestidade dos políticos e, ato contínuo, perdoar quebras de promessa flagrantes. Eleitores irracionais poderiam tornar maiores as consequências à reputação por ofensas leves do que para ofensas maiores com a mesma probabilidade de detecção. (Ibid., p.112, tradução nossa)

O que o autor sustenta é que a ideia clássica de que o eleitor é ignorante – o que se resolveria com a “simples” aquisição de conhecimento – pode ser bem mais complexa e até mesmo insolúvel. Talvez o eleitor seja irracional e, mesmo diante de fatos e conhecimento, ainda tome decisões políticas e sociais sem qualquer lastro com o pensamento lógico e racional.

Mais à frente, destaca-se o argumento de Caplan a respeito das acusações de que os economistas praticariam “fundamentalismo de mercado”, enquanto ele provoca se isso não seria uma tática de defesa dos que praticam “fundamentalismo da democracia”:

“Fundamentalismo de mercado” é possivelmente o insulto mais popular [empregado] contra economistas nos dias de hoje. [...] a acusação de “fundamentalismo de mercado” é tola, falhando até mesmo como caricatura. Se você perguntar a um economista típico as áreas em que [a lógica de] mercados funcionam mal, ele lhe fará uma lista de pronto: bens públicos, externalidades, monopólio, informação imperfeita e por aí vai. Mais importante, quase tudo na lista pode ser rastreado [como tendo origem de] a outros economistas. [...] os mais vocais oponentes do “fundamentalismo de mercado” são geralmente, eles mesmos, crentes no que se pode precisamente chamar de “fundamentalismo democrático”. Sua pura expressão é o clichê, atribuído ao candidato presidencial derrotado em 1928, Al Smith, que [disse] “Todos os males da democracia podem ser curados com mais democracia”. Em outras palavras, não importa o que aconteça, o caso em prol da democracia se mantém intocável. [...] Uma pessoa que dissesse “todos os males do mercado podem ser curados com mais mercado” seria espinhafrada como sendo o pior tipo de fundamentalista de mercado. (Ibid., p. 183-186, tradução nossa)

A crítica de Caplan ao que chama de “fundamentalismo democrático” repercute poderosa, pois remete a uma célebre frase de Willian Penn que assim o diz: “A verdade frequentemente sofre mais pela paixão dos seus defensores que pelos argumentos de seus oponentes”. Estariam os defensores da democracia lhe forçando – figurativamente, claro – uma situação de distanásia? Ela já deveria ter “morrido” e, todavia, não permitem que ela se vá?

Como todas as coisas criadas pelo homem, a democracia teve um início, passou por um processo de maturidade e, um dia (distante ou não), chegará ao seu fim. Por mais dramático que isso possa parecer, na realidade, assim foi com todos os regimes que a antecederam: eles existiram, até não mais existirem. Talvez, e só talvez, a hora da democracia liberal tenha chegado. O único – e, atribui-se, bastante razoável – racional nesse mérito é saber determinar pelo que uma democracia moribunda – se essa for a conclusão definitiva da questão – seria sucedida. Como advertência histórica, fica a nota de abertura à seção 1.3: quando no labirinto, as pessoas podem se sentir tentadas a voltar por sobre seus próprios passos.

Mas e se ao invés de “morta e posta” (por outro regime), a democracia se reinventasse?

2. O fetiche (e o futuro) da democracia

Estaria o Ocidente totalmente equivocado sobre as supostas qualidades insuperáveis da democracia enquanto método e ideologia de regulação do poder e manifestação popular na formação da vontade política do Estado?

Por outro prisma, faz diferença na vida do cidadão comum se ele vive em uma democracia clássica, participativa, deliberativa, direta, semidireta, virtual etc.? Faz diferença saber o que separa “democracia” de “república” (questão que, deve-se reconhecer com pesar, muitos acadêmicos do Direito não sabem discernir)? Faz diferença se ele(a) vive sob a égide de uma ditadura, monarquia parlamentar ou república socialista?

Se, ao fim, tudo o que importa ao cidadão comum é “comida no prato”, “TV grande” e “carro do ano” – como a obra de Caplan (Ibidem) poderia ser grosseiramente reproduzida à redução – a quem a discussão sobre “os fetiches e possíveis futuros da democracia” interessa?

A crítica de Bobbio à “fetichização da democracia direta”, feita em sua obra “Qual Socialismo?: discussão de uma alternativa”, talvez seja a mais útil em explicar a descrença da qual padecem os sistemas de participação direta ou semidireta, sobretudo quando alçados à solução para a crise de representatividade, na visão das escolas clássicas da Ciência Política:

Tomei um caso de democracia direta exatamente porque a democracia direta é (aliás, justamente) exaltada por aqueles que não estão satisfeitos com a democracia representativa e por eles definida como uma espécie de remédio infalível contra os defeitos do “sistema”. Mas se a democracia é difícil [...] a democracia direta é ainda mais difícil. [...]

O primeiro paradoxo da democracia [...] nasce daí: pedir sempre mais democracia em condições objetivas sempre mais desfavoráveis. Há muito tempo nos foi explicado que nada é mais difícil que fazer respeitar as regras do jogo democrático nas grandes organizações e as organizações, a começar pela estatal, tornam-se sempre maiores. Quem colocou o dedo nessa ferida (que foi chamada de lei férrea da oligarquia) sempre colocou o problema em relação à democracia representativa: imaginem na democracia direta. [...]. (BOBBIO, 1983, p. 58)

A crítica parece, à luz da razão, muito pertinente: como pedir por “mais democracia”, enquanto possível solução para o sentimento generalizado de “falta de democracia” – supondo que tal falta decorra do abuso de poder daqueles que o detêm –, se essa falta garante a manutenção do poder e o *status quo* dessas supostas organizações antidemocráticas e que “mandam no jogo” da política nacional? Mas, pela provocação, seria a solução abrir mão do “devaneio da participação”, preferindo acreditar que a representação política, em seus correntes moldes, já tem o ferramental para resolver os problemas da crise de representatividade? Não seria isso o equivalente a pedir que determinado Congresso Nacional de certo país, onde há altíssima percepção popular quanto à corrupção perpetrada por agentes políticos, erigisse leis efetivas em combater as práticas delitivas de seus próprios membros? Adiante, Bobbio diz:

Um segundo paradoxo, ainda mais complicado, nasce do fato que o Estado moderno cresceu não somente em dimensões mas também em funções, e cada aumento das funções do Estado foi resolvido com um crescimento do aparelho burocrático, isto é, de um aparelho de estrutura hierárquica e não democrática, de poder descendente e não ascendente. [...] Silvio Spaventa escrevia, há cerca de cem anos (1880): “Uma sociedade democrática, na qual foi proclamada a igualdade jurídica de todos diante da lei, tem exigências que impõem ao Estado um número sempre maior de serviços e repartições, cujo objetivo é o de criar as condições através das quais cada indivíduo possa, com sua própria atividade, conquistar um Estado que, de algum modo, corresponda à sua igualdade de direitos. Daí a necessidade de alargar sempre mais os limites da administração comum, que cria sempre relações entre cidadãos e o representante desta administração comum, que é justamente o Estado.” (Ibid., p. 59)

O paradoxo debatido é que, para atender a todos de maneira igualitária, o Estado acaba criando a burocracia (com seus inúmeros órgãos e pastas, formulários e ritos) como meio de viabilizar o atendimento dentro das características e condições de cada cidadão. Fosse todos os populares expostos a um atendimento unificado e com igual rigor ou facilidade, tal arquitetura geraria distorções e injustiças (ao menos em tese; como possível exemplo prático da tentativa burocrática de equalizar o atendimento estatal ao cidadão, podem-se apontar os necessários limites ao emprego da Justiça gratuita ou a fixação da competência dos Juizados Especiais Cíveis também em função do valor da causa). Contudo, é esse mesmo aparato burocrático o óbice – de imediato ou mais tarde – ao exercício direto ou semidireto da democracia por parte do cidadão. Completando sua sustentação, Bobbio finaliza dizendo:

Um terceiro paradoxo – o mais macroscópico – é consequência do desenvolvimento técnico característico das sociedades industriais, [...] aumentado nessas sociedades, de forma sempre mais acelerada, os problemas que exigem soluções técnicas e não podem ser confiados senão a especialistas, de onde deriva a frequente tentação de governar unicamente através de técnicos ou da tecnocracia. [...]

Não estou fazendo apologia da sociedade tecnocrática, mesmo porque acredito que por mais que aumentem os problemas que exigem soluções tecnicamente sempre mais difíceis, não aumentarão nunca a ponto de ocupar toda a área dos tradicionais problemas políticos. [...] Constato, porém, um fato que seria tolice negar. Pedir mais democracia significa pedir a extensão das decisões que competem àquele que, pelas condições objetivas do desenvolvimento da sociedade moderna, se torna sempre mais incompetente: [...]. (Ibid., p. 60-61)

A crítica de Bobbio nesse terceiro e último paradoxo é vista, com alguma razão, por parte da crítica ao seu trabalho, como um flerte ao elitismo similar ao de Maurras, já comentado anteriormente. Sumarizando, Bobbio indaga, retoricamente, como poderá o cidadão comum participar diretamente das decisões de Estado nos campos e temáticas especializados, como os fundamentos de macroeconomia, decisões sobre bioética, relações internacionais, regulações sobre proteção ao meio-ambiente...? A lista de assuntos “espinhosos” é certamente maior do que a lista de assuntos em que todo cidadão pode, por meio do emprego do senso comum (só por exemplo), criar políticas e regulações razoáveis.

No entanto, como apontará Benevides:

[..]Não é apenas o povo – o conjunto do eleitorado – que se torna desqualificado, no mundo contemporâneo, para tomar as grandes decisões públicas, devido ao fato de que tais decisões tornam-se sempre mais técnicas e menos “políticas”. Esse despreparo (incompetência) atinge, por igual, os próprios representantes do povo, eleitos para o Parlamento. E, no entanto, não se exige “capacitação técnica” como requisito para o registro de candidatos. (BENEVIDES, 1998, p. 83)

Portanto, por mais razoável que possa ser apontar que uma democracia direta “pura”

viria a ser uma catástrofe para a democracia e, acrescenta-se, especialmente para direitos e garantias de grupos vulneráveis e temáticas complexas que carecem de regulação estatal – ponto de vista ao qual não se diverge por aqui –, propor como óbice à participação direta ou semidireta dos cidadãos na criação e manutenção da atividade estatal, apontando a suposta ignorância (em sentido amplo ou estrito) dos populares como razão é completamente insustentável. Isso é observado especialmente diante da estrondosa ignorância da maioria dos homens e mulheres na vida pública do Brasil, mesmo no caso dos que detêm estudo formal nas áreas em que deliberam e que, ainda assim, apresentam enorme incoerência na tutela e condução da coisa pública.

Mais que isso, é importante compreender que as novas realidades da horizontalidade dos meios de comunicação – hoje, plurais, instantâneos e, por que não dizer, “indomáveis” –, a organização “em rede” dos movimentos sociais atuais, quase sempre sem lideranças claras, de surgimento orgânico-espontâneo e com matiz ideológica amorfa – sejam esses movimentos de fundo democrático ou antidemocrático – e a desesperança e desencanto com a atuação política, bem como os frutos amargos que ela vem oferecendo aos cidadãos e que a mantém – seja financiando-a, seja alienando-se do processo e, com isso, permitindo a sobrevivência de seus elementos mais odiosos –, são todos fatores operando em sincronia e criando as condições para a “armifização” (*weaponization*) do sentimento de inconformismo popular, tornando a criminalização da política um evento de progressão geométrica e o possível retorno à barbárie do Estado totalitário ou da guerra civil, futuros assustadoramente palpáveis à democracia brasileira em vigor. Em 2022, volta-se a discutir, nos meios de comunicação de todos os tamanhos, as reais chances de um novo regime de exceção, tamanho o desvio entre o que prometeu a democracia e o que ela entregou e entrega por aqui.

É fundamental, quer por sobrevivência da classe política, quer por manutenção do pacto social vigente, que as forças no controle do poder estatal convidem os cidadãos a participarem ativamente da vida pública. *Sinceramente*, não pela esperança tola de que as decisões se tornem substancialmente melhores ou que os escândalos e descabros na cena política nacional cessem só por isso, mas, *essencialmente*, para que o duplo comportamento de alienação (voluntária ou imposta) e criminalização da vida política deixe de servir de escusa ao popular e não ressoe tão forte nos corações e mentes de todos os estratos sociais do Brasil hodierno. Não se trata de uma panaceia – se o for, será surpreendente. Trata-se, isto sim, de um processo de *accountability* de cada membro da sociedade brasileira, visando o amadurecimento das bases da cidadania, ainda que isso se dê artificialmente e, portanto, de modo não orgânico e não espontâneo.

2.1 O uso da internet como meio de exercício da democracia direta ou semidireta

Se é possível argumentar sobre a fetichização da democracia, a internet certamente é um fetiche em todos os aspectos da vida moderna em que ela se insere (difícil é apontar em quais aspectos ela não está inserida). Ora heroína, ora vilã, ora doença, ora cura, a internet assume diferentes protagonismos, sendo que alguns deles se reciclam ao longo do tempo e caem em descrédito mais à frente, voltando a eclodir como solução mágica para tudo daqui um tempo.

Com o advento da pandemia de COVID-19, a internet voltou ao papel heroico de salvar as pessoas da exposição ao vírus acarretada pelo convívio social (especialmente perigoso diante da ameaça do patógeno SARS-CoV-2), permitindo a continuidade de muitas atividades – do comércio à educação, passando pelos Tribunais de Justiça e pelas profissões preponderantemente intelectuais – para, logo depois, voltar a ser a vilã que estaria estafando alunos e professores, levando profissionais a jornadas de trabalho intermináveis e ajudando a disseminar conteúdo falso, quando não perigoso.

Aqui, a abordagem será, tanto quanto humanamente possível, neutra: a internet é uma “tecnologia de meio”, nada mais, nada menos. Ela não é boa ou má. Como a física nuclear, que também não é boa ou má. Essa última, se aplicada à construção de máquinas de raio-X ou em técnicas de radioterapia, tem o enorme potencial de salvar vidas e combater doenças. Se aplicada na construção de armas nucleares, é devastadora.

Assim também o é com a internet. Ela pode ajudar as pessoas a acessar conhecimento, trabalhar seguramente de casa, acelerar processos produtivos de forma mais inteligente, mas também pode escravizá-las em processos de exploração quase invisível, manipular as informações recebidas, enviar os discursos oficiais e misturar fatos e opiniões como se fossem uma só coisa. A qualidade do emprego determina se os fins serão benéficos ou maléficos.

Sumariza-se o que se afirmou acima em Bernardes:

[...] a sociedade informacional caracterizou-se pelas transformações nos âmbitos político, econômico, social e cultural advindas do novo paradigma tecnológico, o qual tem por base as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Em face disso, diversos teóricos afirmam que a sociedade interage num mundo que se tornou digital.

Deste modo, a história da revolução da tecnologia da informação é relatada por vários autores, dentre eles destacam-se Castells (1999) e Lévy (1999), os quais abordam e evidenciam em suas análises as transformações sociais, culturais e econômicas que penetram e se difundem em todos os campos da atividade humana devido, primordialmente, à propagação e ao uso das TICs pelos indivíduos.

Essas transformações, que tanto influenciam o atual *modus vivendi*, dividem a opinião dos teóricos, pois ao lado de um universo de interações e oportunidades, também existem riscos, o que sinaliza para a necessidade de cautela na análise do tema. (BERNARDES, 2013, p. 38)

O maior risco no emprego das TICs (como denominado por Bernardes) para auxílio à democracia decorre, hoje, da sua tendência em manchar a legitimidade e lisura de qualquer processo que envolva o exercício e o poder de escolha. Novamente, a internet (enquanto parte das TICs) é tão boa quanto a implementação que fazem dela. Se o sistema desenhado para ela for seguro, ela será segura. E vice-versa.

O atual presidente da República e seus correligionários não fazem qualquer esforço para preservar a reputação do SIE (Sistema Informatizado das Eleições) brasileiro. Pelo contrário: conforme o pleito de 2022 se aproxima, Bolsonaro tem atuado aberta e irrestritamente para a delapidação da imagem e promoção da desconfiança no eleitorado quanto à confiabilidade desse sistema, aumentando o tom das ameaças, dizendo que não aceitará resultado eleitoral que não lhe seja favorável, já que o SIE é facilmente manipulável (se faz obrigatório esclarecer que ele afirma tais convicções sem jamais provar o que diz), o que começa a preocupar autoridades internacionais e Estados estrangeiros (CHADE, 2022).

Portanto, o uso ou não da internet como meio de habilitar espécies de democracia direta ou semidireta é polêmico por si só. Não porque a tecnologia seja confiável ou não-confiável, mas sim porque se um sistema como o SIE, nacionalmente utilizado desde 2000, sem qualquer histórico de invasão ou fraude e que sequer está conectado à internet enquanto as eleições ocorrem (a transmissão dos dados se dá somente ao fim da votação naquela seção eleitoral), é alvo de campanhas de descrédito, gerando forte desconfiança no cidadão comum, um sistema de participação constante – senão diária – na vida política do Brasil e que viesse a depender fortemente de meios de acesso como a internet poderia ser diuturnamente exposto ao risco de campanhas demagógicas e enganosas. O objetivo final de tais campanhas seria minar a legitimidade dos resultados eventualmente obtidos pela participação popular e que viessem a incomodar esse ou aquele grupo de poder – seja tal poder, formal ou factualmente constituído.

Por outro lado, com oito milhões e meio de quilômetros quadrados e duzentos e doze milhões de habitantes – cento e quarenta e oito milhões habilitados às eleições, segundo dados defasados do TSE em 2020 (CENSO, 2020) – é muito difícil (para evitar o uso do “impossível”) cogitar um sistema de participação cidadã que dê conta de conviver com o dia a dia dos brasileiros e não acabe por ser medida excepcional, ou até imemorial, daquelas que acontecem a cada dez ou vinte anos. Evidentemente, a história dos meios de participação cidadã previstos e garantidos pela CRFB/88 a toda a sociedade brasileira é bem anterior ao surgimento da internet, e vários são os episódios sobre a eficácia dessa participação em Conselhos Gestores

ou no Orçamento Participativo (para ficar em dois exemplos) que não dependeram, até então, da internet para funcionar a contento. Todavia, o sentimento de insatisfação com a política nacional é generalizado. Soluções e casos de pequenos municípios ou comunidades com características *sui generis* não serão suficientes para arrefecer a crise de representatividade e a criminalização da vida política em andamento no Brasil – quiçá, no mundo inteiro.

Ademais, não obstante o conhecimento geral sobre o grave quadro nacional de acesso a saneamento básico que o povo brasileiro ainda enfrenta no século XXI, os dados do IBGE revelam que, em 2019, 99,8% dos brasileiros tinham acesso à energia elétrica (INDICADOR, 2022). Mais: segundo a pesquisa “TIC Domicílios”, 83% dos lares brasileiros têm acesso à internet em algum (ou mais de um) dispositivo. Mesmo a área rural do país, aqui em recorte, já apresenta mais de 65% de lares com acesso à internet (A4, 2020).

Diante de tais estatísticas, a internet se revela como meio tecnicamente viável e de grande cobertura para que se efetivem propostas de participação direta e semidireta na democracia brasileira. Discussões sobre a confiabilidade ou a segurança de processos de participação eventualmente mantidos por intermédio de ambiente virtual são, para os que entendem sobre o assunto das TICs, mera especulação ou puro desconhecimento: as aplicações da internet são tão seguras quanto a capacidade de quem as implementa. Ademais, se a sociedade brasileira (e mundial), que admite transações financeiras 100% digitais sem que dinheiro em papel-moeda tenha que circular para a realização de negócios jurídicos, vier a questionar a segurança de um sistema projetado com igual ou maior rigor, sem apresentar argumentação embasada, esse questionamento será mero espetáculo de ilusionismo, bem ao estilo do expediente que os governos populistas costumam lançar mão.

3. Os meios de participação direta e semidireta na CRFB

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) já previu alguns mecanismos de participação popular, indo muito além do limitante exercício do “sufrágio universal” (por meio do voto) a cada novo ciclo eleitoral. Fosse a única forma prevista de participação do povo na formação da vontade política do Estado, solapada estaria a discussão sobre o grau de solidez ou maturidade da corrente democracia brasileira.

A lição de Tavares é bastante feliz em esclarecer alguns pontos balizadores da discussão que se inicia – mas não tem como terminar – neste artigo, de tal sorte que aqui é reproduzida:

Toda a evolução do sistema democrático, desde suas mais remotas origens, aponta atualmente, segundo classificação de C. B. Macpherson, para a denominada democracia participativa. Outra vertente que, recentemente, apresentou-se como uma alternativa é a chamada democracia dialógica ou deliberativa. Como se poderá

verificar, esses modelos encontram-se intimamente associados ao estudo do poder, mais especificamente, ao seu exercício legítimo.

Declara a Constituição brasileira — de resto seguindo um modelo utilizado pela maior parte das constituições — que todo poder emana do povo. Tal locução está a significar que em seu nome (do povo) e com ele deverá ser exercido: é o povo o detentor da soberania. Porém, mera declaração formal de que o povo detém o poder pouco efeito surtirá sem uma efetiva integração daquele neste. “Eis a síntese da democracia participativa, um passo adiante da democracia representativa que, sem substituí-la, vem aperfeiçoá-la e revitalizá-la na realização substantiva da legitimidade”. (TAVARES, 2022, p. 365)

Portanto, parece razoável dizer que a vontade do Constituinte, fixada no texto constitucional de 1988, foi erigir uma democracia participativa, ainda que alguns autores – como Bernardes, já citada anteriormente – defendam que a matriz ideológica da CRFB não conseguiu ultrapassar mais do que a modelagem de uma democracia representativa liberal, o que seria um passo aquém do modelo participativo. Segue dizendo Tavares:

[...]Em virtude desse “desvirtuamento institucional” do Estado, a doutrina tem assinalado a insuficiência do mandato eletivo como legitimador das decisões politicamente adotadas pelos exercentes dos cargos eletivos. [...]será correto concluir que “a mera concordância popular (eleição) no preenchimento desses cargos é condição necessária mas não suficiente para realizar-se a democracia: ela só se plenificará com a decisão democrática e com o controle democrático. Será necessário que a decisão política, tomada pelos escolhidos, seja também a expressão da vontade popular. [...] Frise-se, portanto, que participação política não é somente participação eleitoral, por meio do voto. Aliás, a participação “muitas vezes é mais eficiente por outros meios” e a democracia pode consolidar-se independentemente da vontade majoritária ou até contra ela. Ademais, no complexo sistema partidário atual, com suas especificidades e exigências para candidaturas, a realização de eleições não significa que o povo escolha livremente seus representantes, e muito menos assegura que se governe por meio deles. A crise do modelo democrático representativo fica, pois, latente. (Ibid., p. 368)

Novamente, Tavares sustenta tese de que há forte objeção por parte daqueles que representam o Estado quanto à atuação do indivíduo e da sociedade no intento de exercer o poder que “emana do povo” para além do período eleitoral. Contudo, como dirá o mesmo autor, “é mais importante que a decisão seja democraticamente tomada do que o órgão decisório haja sido democraticamente provido.” (Ibidem). Isto é: questiona-se se os atuais agentes políticos estão mesmo visando a manutenção da democracia brasileira no médio e no longo prazo.

Sarlet destacará alguns dos elementos de participação direta previstos na CRFB:

De acordo com o disposto no art. 14 da CF, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Aliás, nunca é demais frisar que no âmbito de um Estado Democrático, o direito fundamental ao voto (sufrágio) é de relevância central, contemplado nas Declarações de Direitos desde o século XVII, quando de sua incorporação no Bill of Rights na Inglaterra, em 1689, assegurando a livre eleição dos membros do Parlamento. Como bem alerta Néviton Guedes, embora no Brasil seja relativamente comum (mesmo no campo da literatura especializada) que os termos voto e sufrágio sejam utilizados como

sinônimos, a Constituição (especialmente no art. 14) lhes atribuiu sentidos diversos [...]. Assim, o sufrágio vai além do exercício do voto no âmbito da democracia representativa, abarcando, nos termos da CF, no seu art. 14, as modalidades do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, institutos que não serão aqui enfrentados. (SARLET *et. al*, 2021, p. 340)

De fato, é no art. 14 da CRFB que constam as espécies de participação direta mais arraigadas no imaginário do cidadão engajado, como o Plebiscito (inciso I), o Referendo (II) e a Iniciativa Popular (III). Ademais, a Constituição de 1988 ainda prevê o Direito de Petição (art. 5º, XXXIV, alínea “a”), a Ação Popular (art. 5º, LXXIII), o Orçamento [Municipal] Participativo (art. 29., XII), a Ação Civil Pública (art. 129, III) e os Conselhos Populares (art. 204, II).

Não diretamente previsto na CRFB, mas implicitamente incidindo em todo o processo Constitucional (como, por exemplo, nas ações de Controle Concentrado ou nos ditos “Remédios” constitucionais), bem como disponível ao longo do Processo Civil, existe a figura do *Amicus Curiae*, prevista no art. 138 do “Novo” Código de Processo Civil, de 2015.

A seguir, propõe-se breve explanação sobre esses mecanismos e, quando cabível, também haverá comentários sobre as experiências relevantes com essas possibilidades de participação direta na democracia brasileira.

3.1 Plebiscito

O plebiscito é um mecanismo previsto na CRFB, em seu art. 14, inciso I. Diz a Constituição: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; [...]”. (BRASIL, 1988).

Como lembra Benevides, “[...]soberania popular não significa ausência de regras claras e controle explícito – pelo contrário.” (1998, p. 155). Nessa parte da obra, a autora aduz premissas que regem o uso tanto do instituto do plebiscito, quanto do referendo. A CRFB acaba por prever genericamente os dois institutos, mas há diploma legal, Lei 9.709/1998, a regular o emprego deles, bem como o da iniciativa popular. Benevides lembrará que cabe às autoridades competentes garantir o uso dos mecanismos dentro dos limites legais, significando, inclusive, a possibilidade dos interessados em recorrer à Justiça para lidar com entraves nesse processo. Lembra da necessidade de o Estado garantir a liberdade de informação, fazendo com que as entidades, as associações, os partidos políticos, os sindicatos e toda a sociedade civil organizada possam tecer opinião sobre a matéria submetida a plebiscito ou referendo (Ibidem).

O primeiro dilema é que, sendo o arcabouço legal datado de 1998, ele obviamente não está preparado para a informatização, que seria necessária ao consumo de tais meios com maior frequência. Disso, decorre o primeiro óbice: o uso da estrutura tradicional das eleições e o proibitivo custo de tornar plebiscito ou referendo métodos cotidianos de participação popular na vida pública do Brasil. Segundo o TSE (ELEIÇÕES, 2020), o custo do pleito no ano de 2020 ficou perto dos seiscentos e quarenta e sete milhões de reais (R\$ 647.000.000,00). Assim, ou os plebiscitos só podem ocorrer a cada dois anos, junto aos pleitos municipais ou estaduais e federais, ou eles teriam de ocorrer somente diante legislação absolutamente vultuosa, de tal porte que justificasse esse custo aos cofres públicos.

A diferença prática entre “plebiscito” e “referendo” é dada pelo momento em que cada um deve ser empregado.

De acordo com a Lei 9.709/1998, tem-se que:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (BRASIL, 1998)

Portanto, o plebiscito ocorre anteriormente ao ato legislativo – a criação da Lei –, e o referendo acontece posteriormente – nesse caso, com o povo avalizando os frutos da função típica do Poder Legislativo. O plebiscito questiona o povo sobre ideias que devem vir a se tornar Leis. O referendo pede que o povo ratifique o produto legislativo acabado.

Também segundo o diploma supramencionado, em seu art. 3º, a competência para a convocação de ambos os mecanismos recai sobre qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, que deve ser aprovado por 1/3 dos componentes da referida Casa. (Ibidem). De certo modo, esse artigo apenas seguiu a competência exclusiva prevista no art. 49, XV, da CRFB, que já firmava: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; [...]” (BRASIL, 1988).

Ainda, o diploma L9.709/1998 prevê que Estados e Municípios podem se utilizar de plebiscito e referendo, respeitando suas Constituições e Leis Orgânicas, conforme art. 6º (BRASIL, 1998).

Por fim, o art. 10 garante que “O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da

presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.” (Ibidem).

Portanto, o uso de plebiscito ou referendo como forma de interferência no processo legislativo federal, estadual e municipal é uma realidade prevista no ordenamento constitucional brasileiro. Há, contudo, dois entraves na atual modelagem desses mecanismos para que realmente sejam disponíveis à participação direta da população na democracia: a quem cabe a iniciativa de convocá-los, sendo que a atual previsão garante a vedação prática aos Poderes constituídos contra a interferência do povo no Estado – conforme Benevides acertadamente demonstra (1998, p. 161), e o custo proibitivo do modelo eleitoral convencional, único meio previsto na atual legislação e que forçaria esses mecanismos a seguirem o ineficiente – para uma participação popular efetiva – calendário bianual de eleições. Nos hiatos, o povo estaria praticamente proibido de participar por via desses mecanismos.

Quanto ao histórico de uso do plebiscito no Brasil pós-1988, o único caso federal é aquele previsto na própria Constituição, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que, em seu art. 2º, já previu um plebiscito a ser realizado no ano de 1993 para que o povo brasileiro pudesse decidir pelo sistema de governo a ser seguido: parlamentarismo ou presidencialismo. A vitória foi decretada em favor deste último (BRASIL, 1988).

3.2 Referendo

Razoável explicação já foi feita sobre o mecanismo do plebiscito, e ela serve em boa medida ao referendo, cabendo apenas a ressalva – anteriormente realizada – de que o referendo acontece *após* o ato legislativo dos representantes do povo. Portanto, no referendo, o povo opinará se a matéria legal, já tramitada e promulgada, deve passar a vigorar, seja para apenas um dispositivo legal ou para o diploma como um todo (a depender da formulação do referendo).

O único caso relevante de referendo no Brasil foi o que ocorreu em 23 de outubro de 2005, sobre a total proibição do comércio de armas de fogo, em virtude da Lei 10.826/2003 (popularmente conhecida como Estatuto do desarmamento). Na ocasião, o art. 35 do referido diploma foi exposto ao povo brasileiro que, via referendo, deveria votar por sua eficácia (votando “sim” no referendo), ou pela “não eficácia” (ou ineficácia) do dispositivo. O “não” venceu, e o comércio de armas não foi totalmente proibido, todavia, de modo que o restante das regulações do diploma – que não foram postas à ratificação por referendo – seguiram com a eficácia prevista quando da promulgação da Lei, em 2003 (dois anos antes do referendo, portanto).

3.3 Iniciativa Popular

A iniciativa popular também está prevista na CRFB (art. 14) e regulada na Lei 9.709/1998. Sobre ela, o art. 13 da Lei 9.709 define que “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1998).

Portanto, dos três mecanismos de participação previstos ao art. 14 da CRFB, a iniciativa popular é o que mais permite ao cidadão a atuação e interferência no Estado a qualquer tempo. Até porque, diferentemente do plebiscito ou do referendo, não há reserva de competência que vicie tal iniciativa. Certamente, as condições para seu emprego não são tão simples ([...] um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles). Ainda assim, esse tipo de mecanismo de participação incentivou uma mudança legislativa bastante surpreendente e que, aqui arrisca-se dizer, jamais teria sido espontaneamente tramitada pelos membros do Congresso Nacional ou pelo presidente da República, não fosse a intensa articulação popular ao redor de tal projeto.

O §2º do mesmo art. 13 da Lei 9.709 foi cuidadoso em estabelecer que “O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma [...]” (Ibidem). Tal garantia é muito bem-vinda; caso contrário, haveria outras maneiras de o Poder constituído frear aquilo que pode ser visto como interferência dos populares nas “coisas do Estado”.

Pelo absoluto rigor científico, é preciso que se diga que a única legislação vigente e realmente elaborada por meio da iniciativa popular é a Lei 11.124/2005, diploma do qual praticamente ninguém se recorda e que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu respectivo Fundo.

Todavia, o exemplo mais importante de legislação que foi uma espécie de “reação” do Poder constituído aos atos de iniciativa popular no Brasil é a Lei Complementar nº135/2010, a famosa “Lei da ficha limpa” que primeiro tramitou como o PLC 58/2010, tendo tal movimento sido iniciado nos idos de 1997 (LEI, ?). Posteriormente, diversos políticos “apadrinharam” a iniciativa popular, redigindo uma nova PLP nº 518/09 que foi, mais tarde, pensada à PLP nº 168/1993 de origem do Poder Executivo. Foi essa PLP nº 168/1993 que se converteu na LC135/2010, conforme narra o site de notícias do Senado Federal Brasileiro (PROJETO, 2010). Por esse motivo é teoricamente impreciso afirmar que a “Lei da Ficha Limpa” seja, de fato,

uma legislação que surgiu pelo rito da iniciativa popular.

3.4 Direito de Petição

O Direito de Petição é previsto ao art. 5º da CRFB, inciso XXXIV, alínea “a”. Conforme assevera Tavares,

“A natureza jurídica do direito de petição é a de prerrogativa de cunho democrático-participativo. Em virtude de não se constituir em ação judicial, e, apesar de exigir forma escrita, o direito de petição é absolutamente informal no que se refere aos seus requisitos e pressupostos para apresentação. Assim é que, embora dirigida à autoridade incorreta, esta, recebendo-a, deverá encaminhá-la à autoridade competente, e não simplesmente deixar ao desamparo o direito violado. Está legitimado a propor a petição qualquer pessoa, jurídica ou física, nacional ou estrangeira.” (TAVARES, 2022, p. 272)

No mesmo trecho, a lição explicará que não há prazo específico para que o Poder Público responda à petição, mas que deve ocorrer em tempo razoável, sob pena de tal órgão ou autoridade se sujeitarem à aplicabilidade do Mandado de Segurança. No caso de Petição feita via processo administrativo, a Lei 9.784/99 estabelece prazo de até 30 dias para a resposta (Ibidem).

Ainda, Tavares faz compêndio de dispositivos legais infraconstitucionais que consagraram o Direito de Petição. São eles:

A Lei 9.784/1999, sobre as regras do processo administrativo, com fulcro no art. 1º.

A Lei 8.987/1995, sobre o regime de concessões e permissões na prestação de serviços públicos, em especial, seu art. 7º, inc. IV e V.

A Lei 9.472/1997, sobre os serviços de telecomunicações, em seu art. 3º, inc. X e XI. (Ibidem)

É o Direito de Petição que permite, por exemplo, que o indivíduo se valha de agências reguladoras, como Anatel, ANS e Bacen, para cobrar concessionárias de serviços de telefonia, de saúde (particular) e bancários, respectivamente. É também o Direito de Petição que permite ao cidadão acionar as corregedorias de polícia e as ouvidorias de órgãos estatais, bem como requerer a prestação de esclarecimentos de pastas e secretarias de governo da União, Estados e Municípios.

3.5 Ação Popular

A Ação Popular está prevista na CRFB, no art. 5º, LXXIII, e é regulada na Lei 4.717/1965 que, por sua data de promulgação, foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Na lição de Sarlet, tem-se que

A ação popular visa a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que

o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (arts. 5.º, LXXIII, da CF e 1.º da Lei 4.717/1965). Presta-se à obtenção de tutela jurisdicional desconstitutiva e, eventualmente, condenatória (arts. 5.º, LXXIII, da CF e 11 da Lei 4.717/1965).

Em um primeiro momento, poder-se-ia pensar que a ação popular visa à prestação de tutela jurisdicional típica – sua finalidade constitucionalmente marcada delimitaria o âmbito de providências que poderiam ser obtidas mediante seu exercício. É preciso, contudo, ir além da interpretação meramente gramatical. É que a finalidade da ação popular está em tutelar a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Dessa forma, todas as tutelas do direito que podem ser prestadas a esses bens jurídicos podem ser obtidas mediante ação popular. É cabível, por exemplo, obtenção de tutela inibitória – que é sabidamente preventiva e em nada se assemelha à anulação – para tutela da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural mediante ação popular. [...] (SARLET et al., 2021, p. 404).

Outro importante aspecto no que diz respeito à Ação Popular é sua titularidade: ela está disponível somente ao cidadão ou cidadã, ensejando, com isso, que o(a) titular da ação esteja plenamente habilitado(a) à vida política (em outras palavras, possua título de eleitor(a) válido e esteja quite com a justiça eleitoral).

Como foi comentado por Sarlet, a importância da Ação Popular reside em sua capacidade de enfrentar qualquer ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa (especialmente ilustrada no *caput* do art. 37 da CRFB), ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, permitindo que o cidadão – aquele em dia com a justiça eleitoral – possa invocá-la em defesa dos chamados direitos transindividuais, que pertencem a todo um conjunto de pessoas, como aquelas que dependem de um parque público para ter acesso ao meio ambiente natural, e tal parque encontra-se abandonado ou em vias de se tornar um novo empreendimento privado, por exemplo.

No entanto, a Ação Popular requer a constituição de advogado, o que não permite que o cidadão lance mão dela sem a contratação de um profissional, e isso pode proibir seu maior emprego por razões meramente financeiras.

3.6 Orçamento Participativo

O Orçamento [Municipal] Participativo (geralmente abreviado como “OP”) surge na Constituição ao art. 29, XII. Como se sabe, o art. 29 da CRFB trata da organização dos Municípios. Logo, não há previsão constitucional para Orçamentos Participativos em nível Estadual ou Federal, o que já se considera como um atraso à democratização de tão importante aspecto da vida pública (o orçamento e o destino do erário).

Leonardo Avritzer e Zander Navarro organizam obra fundamental para compreender esse mecanismo em detalhes práticos e suas experiências pelo Brasil, sendo o livro intitulado “A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo” (2003). Talvez, de todos os

mecanismos em comento, este e os Conselhos Populares (tópico 3.8, à frente) sejam os mais importantes para a meta de incluir o indivíduo na cidadania ativa e na vida pública brasileira, buscando removê-lo de sua alienação e de sua tendência à criminalização da vida política.

E o motivo para tamanha fé no *potencial* do OP é de fácil compreensão: a esmagadora maioria das pessoas vivem nos bairros e, no máximo, nas cidades (municípios). Embora São Paulo tenha uma região metropolitana “efervescente” no que diz respeito ao intenso fluxo de pessoas entre os municípios que fazem divisa com a capital, a realidade da maior parte do povo brasileiro é aquela em que o indivíduo atravessa alguns bairros para trabalhar, isso quando não trabalha no bairro em que reside. E em qual lugar o investimento e sua qualidade (boa ou má) mais demonstra impacto na vida de uma pessoa? Nos locais onde ela mora.

Ao cidadão amapaense, pouco importa que a União tenha destinado bilhões de reais para a pesquisa agropecuária no centro-oeste brasileiro. Mais ainda: ao macapaense (aquele que nasceu na capital do Amapá) importa ainda menos o investimento que o Estado faz nas suas fronteiras secas e molhadas com outros estados e Estados (estrangeiros). O macapaense precisa é de escolas funcionando e perto de sua casa, além de ruas asfaltadas que o levem até lá; precisa de sistemas de canalização e escoamento contra as enchentes que ocorrem anualmente com as fortes chuvas na região, para que seu patrimônio e sua vida se conservem. E qual a melhor forma de demonstrar que os recursos – incluindo os financeiros – são finitos e escassos, do que chamando os populares à discussão sobre onde investir, o que priorizar e o que deixar para outro momento? Essa é a principal atratividade de um modelo funcional de OP: o efeito de *accountability* sobre as pessoas que com ele se envolvem.

Todavia, o parágrafo anterior destacou a palavra *potencial*. Não sem querer. Dez em dez artigos da Academia voltados a debater as virtudes do OP mencionam “o caso de Porto Alegre”. A capital do Rio Grande do Sul ficou mundialmente conhecida pela implementação do OP que realizou no começo da década de 1990 (incluindo menções honrosas do Banco Mundial, da ONU e o interesse de países [seus povos e suas imprensas] como Inglaterra, França, Espanha e Portugal [AVRITZER e NARRAVO, 2003, pp. 89-92]). Em tese, Porto Alegre teria criado a fórmula perfeita para a implementação do OP.

Mas, como dirá Navarro na obra supracitada:

[...] Segundo parece, uma significativa parcela dos pesquisadores compartilharia atualmente de algum grau de ceticismo em relação à continuidade crescente do OP, em sua capacidade mobilizadora e, especialmente, em relação aos seus impactos de promoção de mudanças macrossociais, não obstante o sem-número de aperfeiçoamentos da vida social e do cotidiano da cidade. Consulte-se, por exemplo, a coletânea organizada por Verle e Brunet (2002), recolhendo contribuições, em

evento organizado exatamente com o propósito de avaliar o processo em seus primeiros doze anos, salientando-se, sobretudo, o emblemático documento-base do grupo de trabalho formado para tal propósito (Texto GT, 2012:12-24). (Ibid., p. 96-97)

Portanto, embora o mecanismo de OP revele um enorme potencial de inclusão e participação na vida democrática dos municípios ao colocar o cidadão na posição de decidir como certos recursos serão empregados, em que ordem e porquê, o caminho não se assemelha à estrada retilínea. É bem mais uma via acidentada e sem a certeza da chegada (como costuma ser em praticamente toda construção de instituições nas democracias: um constante processo iterativo).

Com ou sem sucesso garantidos, o OP revela-se como ferramenta importante para a educação cidadã e para o processo de *accountability*, que, se acredita, pode dar boa medida de endereçamento à crise de representatividade que se enfrenta.

3.7 Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública (ACP) está prevista no art. 129, III da CRFB. Tal artigo descreve as funções do Ministério Público. E seu inciso III assim o diz: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos [...]” (BRASIL, 1988).

Novamente recorrendo-se às lições de Sarlet, tem-se que

[...] presta-se à tutela de várias situações de direito material. Do ponto de vista da estrutura do direito, serve para a tutela de direitos individuais homogêneos, difusos e coletivos. Do ponto de vista da natureza do bem jurídico protegido, visa à tutela do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, da ordem econômica, da ordem urbanística (art. 1.º da Lei 7.347/1985), das pessoas portadoras de necessidades especiais (art. 3.º da Lei 7.853/1989), dos titulares de direitos mobiliários e dos investidores do mercado (art. 1.º da Lei 7.913/1989), da infância e da adolescência (art. 201, V, da Lei 8.069/1990), do idoso (art. 74, I, da Lei 10.741/2003) e de qualquer outro direito difuso ou coletivo.

O art. 3.º da Lei 7.347/1985 refere que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. [...]

Além de ser possível obter quaisquer formas de tutela jurisdicional, é igualmente admissível a prestação de toda e qualquer forma de tutela do direito no processo da ação civil pública. Vale dizer: a prestação de tutela inibitória, de remoção do ilícito, reparatória e ressarcitória é perfeitamente viável mediante ação civil pública. [...] (SARLET et al., 2021, p. 405)

Já quanto à titularidade, para lançar mão da ACP é preciso observar o art. 5º da Lei 7.347/1985 – que também foi recepcionada pela CRFB – para conhecer o rol de titulares ativos. São eles:

- I - o Ministério Público;
- II - a Defensoria Pública;
- III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V - a associação que, concomitantemente:
 - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
 - b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 1985)

Evidentemente, o inciso mais relevante à discussão em tela é o inciso V, que estende a ACP às associações que, cumulativamente, estejam constituídas há mais de 1 ano (alínea “a”) e tenham entre suas finalidades algum dos elementos a seguir: a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, do consumidor, da ordem econômica, da livre concorrência, dos direitos e grupos raciais, étnicos ou religiosos, ou do patrimônio artísticos, estético, histórico, turístico e paisagístico (alínea “b”).

Como na Ação Popular, a ACP requer advogado para sua propositura e só pode ser utilizada pela sociedade civil organizada se esta for representada por uma associação.

Diferentemente da Ação Popular, em que só a administração pública ou seus agentes podem figurar no polo passivo, na ACP o polo passivo pode elencar qualquer pessoa física ou jurídica que tenha relação com os fatos enfrentados nessa ação e que causaram (ou causarão) danos aos direitos coletivos e difusos por ela protegidos.

3.8 Conselhos Populares

Os Conselhos Populares são indiretamente citados ao longo de alguns dispositivos constitucionais. Um dos mais explícitos sobre sua existência é o art. 204, II que diz:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

Como dito anteriormente, os Conselhos Populares merecem especial atenção na temática de combate à crise de representatividade por seu especial efeito educativo quanto à natureza da cidadania ativa e pela participação constante do indivíduo nos debates e

deliberações quanto à Coisa Pública.

Em eficiente livro chamado “Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica”, Maria da Glória Gohn explora melhor a capacidade dos Conselhos Gestores de transformar a relação entre “a sociedade civil organizada e os organismos governamentais” (GOHN, 2011).

Quanto às atribuições, Gohn assim os define:

No âmbito das atribuições e competência dos CPs [Conselhos Populares], as propostas eram mais uniformes. Exemplificando, um dos documentos assinalava: os CPs devem “fiscalizar e auxiliar a administração pública no processo de gestão para melhoria do serviço público; ser restauradores da influência direta do cidadão comum nos negócios da cidade; participar das decisões do que fazer com as verbas; colaborar na elaboração de políticas, leis e programas de interesse público; desenvolver atividade permanente e paralela na elaboração de diretrizes, ações e decisões dotadas de legitimidade própria etc.”. (Ibid., p. 82)

Mais ao fim da obra, Gohn assinala parte da capacidade e parte do risco que coexistem no uso de CPs de forma legítima e ilegítima:

[...] Disso resulta que os conselhos são espaços com caráter duplo: implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos; mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Com tal, carregam contradições e contraditoriedades. (Ibid., p. 112, grifo no original)

Lembra, ainda, que dado o fato de serem fenômenos recentes, há pouco conhecimento sobre a natureza da realidade operacional dos CPs no Brasil (Ibid., p. 116).

3.9 Amicus Curiae

O *Amicus Curiae* (ou “amigo da Corte”) não está previsto no texto constitucional. Sua presença mais explícita no ordenamento jurídico pátrio se dá no Código de Processo Civil, art. 138. Esse dispositivo sustenta:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas. (BRASIL, 2015)

As reclamações sobre a falta de democracia (em sentido lato) na aplicação da Justiça são tão frequentes quanto aquelas que se dão em prejuízo dos demais Poderes. Como dito na abertura deste artigo, há profunda separação entre o popular e o Judiciário brasileiro, sendo que o primeiro frequentemente fica estarecido e indignado com os embasamentos das decisões e suas razões de ser, de modo que até o próprio princípio de “Justiça” acaba por ser afetado.

Se o *amicus curiae* certamente não resolverá tal problema de estranhamento entre cidadão e Poder Judiciário, poderia, ao menos, enfrentar parte do dilema, aumentando a participação da sociedade civil organizada na formação e no embasamento das decisões emitidas pelas Cortes país afora.

Sobre o tema, Sarlet esclarece o seguinte:

[...] Na verdade, o que se pensa como “intervenção de terceiro”, no caso de ação direta, limitar-se-ia à intervenção de quem, em vista de sua posição, especialmente da posição social de seus representados, tem interesse na preservação da norma impugnada ou na sua eliminação do sistema. Neste sentido, diz o art. 7.º da Lei 9.868/1999 que “não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade” (caput do art. 7.º da Lei 9.868/1999), mas que “o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível”, admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades (§ 2.º do art. 7.º da Lei 9.868/1999).

Trata-se da figura do *amicus curiae*, cuja função é contribuir para a elucidação da questão constitucional por meio de informes e argumentos, favorecendo a pluralização do debate e a adequada e racional discussão entre os membros da Corte, com a consequente legitimação social das suas decisões. (SARLET et al., 2021, p. 511, grifo nosso)

Assim, o entendimento em relação ao *amicus curiae* e sua capacidade de democratizar as decisões do Judiciário é formulado no sentido de que a sociedade dispõe de organizações de classe profissional, associações de moradores, sindicatos trabalhistas e patronais e uma porção de outras organizações e formas mais e menos tradicionais – ora com hierarquia, ora com horizontalidade – capazes de dar voz às razões e crenças do povo brasileiro, também nos fóruns e Cortes onde questões que atingem o coletivo são dirimidas – para além do mero conflito entre particulares.

CONCLUSÃO

Os desafios para as democracias do Ocidente são enormes. O principal deles é manter o indivíduo confiante de que a representatividade é minimamente suficiente para que ele se sinta respeitado no que se refere à formação da vontade política daquele Estado-Nação. Caso contrário, a falta de identidade entre ele, seus valores pessoais, morais e éticos, e aqueles que legislam e tomam as decisões levará ao total esgarçamento de sua relação com a democracia. E se todo o poder emana do povo, e o povo não mais quer viver sob um modelo desacreditado, a solução previsível para esse conflito pode ser bastante ameaçadora para todos os envolvidos.

Na seção primeira, foram apresentados elementos fundamentais para compreender a falta de identificação entre indivíduo e democracia. Nas palavras de Mounk, a estagnação econômica, a incapacidade de controle total das elites no poder sobre os meios de comunicação (graças à *internet*) e elementos de xenofobia e preconceitos de grupos majoritários contra grupos minoritários são o tripé da desestabilização das democracias ao redor do globo.

Ainda no tema da primeira seção, Caplan acrescentou à ideia a hipótese de que a tese do eleitor ignorante é totalmente equivocada. Ora, ignorância se resolveria com educação. Mas, para Caplan, o verdadeiro mito é de que o eleitor alinhava seu voto com base em racionalidade. Segundo o autor, o eleitor escolhe seus candidatos “pelas roupas que vestem, pelo jeito como falam as frases, pelos filmes [*realities* ou novelas] que estrelaram” etc. Ainda, ele lança provocação quanto à validade da democracia, que, quando ameaçada, é sempre defendida com a resposta de que os seus males e defeitos podem ser solucionados “com mais democracia”.

Na segunda seção, discutiu-se o risco de que as sociedades ocidentais tenham uma fetichização pela democracia. Cogita-se se já era a hora de deixá-la – enquanto fato histórico – acabar, como outros modelos de exercício e formação da vontade política deixaram de existir antes dela. Como disse Bobbio, “O primeiro paradoxo da democracia [...] nasce daí: pedir sempre mais democracia em condições objetivas sempre mais desfavoráveis”. Ademais, combate a ideia de que é um equívoco pedir por mais democracia Benevides, que aduz à discussão: “Não é apenas o povo que se torna desqualificado, no mundo contemporâneo [...] Esse despreparo atinge os próprios representantes eleitos para o Parlamento. E, no entanto, não se exige ‘capacitação técnica’ como requisito para o registro de candidatos”.

Na terceira e última seção, foram brevemente explanados nove mecanismos de participação do indivíduo e da sociedade civil nas decisões e rotina do Estado, sendo eles o Plebiscito, o Referendo, a Iniciativa Popular, o Direito de Petição, a Ação Popular, o Orçamento

Participativo, a Ação Civil Pública, os Conselhos Populares e o mecanismo de *Amicus Curiae*. Com maior destaque, tratou-se do Orçamento Participativo (OP) e dos Conselhos Populares (CPs), supondo-se que tais formas de participação popular são mais merecedoras de detida investigação e amplo tempo nas discussões acerca da restauração da fé pública na democracia.

O OP merece tal destaque, pois insere o povo na discussão do destino da verba pública, bem como obriga-o a lidar com a escassez de recursos e com a necessidade de priorização (e consequente preterição) de objetivos da sociedade imediata, já que a discussão é de escopo municipal.

Já os CPs parecem uma excelente oportunidade de fazer com que a sociedade civil organizada atue vividamente na propositura de leis e regulamentos, bem como tenha proximidade com os administradores da *Res publica* em seu dia a dia, e não somente estabeleça artificial familiaridade com eles a cada quadriênio, no alienante processo de votar em candidatos num dado domingo e “torcer pelo melhor” no hiato de quatro anos entre os pleitos municipais ou estaduais e federais.

Todos os mecanismos possuem limitações, ora quanto à legislação que os regula, ora pelo custo proibitivo de sua reiteração mais breve, ora pelos pré-requisitos ou pelas limitações de seu escopo e emprego (limitações quanto à legitimidade ativa e passiva, à necessidade de constituir um(a) advogado(a) para ingressar com ação e outras razões). De todo modo, aqueles se debruçando sobre o problema da crise de representatividade precisam pelo menos tentar empregar os mecanismos que já existem, antes de apostarem em revoluções legais, reformas de larga escala do modelo de participação popular e tantas outras ideias que podem vir a desestabilizar um sistema democrático que já está apresentando sinais de fadiga estrutural.

O horizonte para a democracia brasileira, tão jovem e tão frágil no imaginário popular, parece um tanto quanto sombrio. É discussão frequente – e não sem evidências – que os próprios agentes políticos, ora no poder, estariam tentando desestabilizar todo o sistema democrático para fins danosos ou espúrios, na melhor hipótese. Seja como for, é assombroso constatar o número considerável de apoiadores entre o povo brasileiro de medidas inconstitucionais e antidemocráticas.

A democracia brasileira deve sobreviver? Melhor pergunta: a democracia brasileira **merece** sobreviver? Se a pergunta decorresse de simples e descompromissada análise das manchetes diariamente estampadas nos cadernos de política dos grandes veículos de comunicação, a provável resposta seria “não”. Não há por que lutar por um sistema político

desenhado para a manutenção de tradicionais famílias e círculos sociais que se agarram ao poder estatal como se a coisa pública não existisse e o Brasil jamais tivesse saído da época das capitâncias hereditárias. O horror à transparência, à aplicação da Lei que a todos alcança, à institucionalização do Estado – que resultaria na drástica redução dos benefícios antirrepublicanos e regalias imorais, aqui se aposta –, estão todos lá: estampados em manchetes que parecem apenas a reciclagem do que ocorreu num passado recente, como num permanente e doloroso *déjà vu* para o cidadão comum e que não tem os privilégios daqueles que estão no poder.

Diante do parágrafo anterior, cabe ressalva para que não se crie uma imagem ilusória e ufanista do povo. Como já disse tantas vezes Leandro Karnal, historiador contemporâneo brasileiro, “não existe país com governo corrupto e população honesta”. A matéria-prima do tecido social que produz a cena política brasileira não é outra – inclusive, por força de lei – do que aquela que se encontra nas esquinas, nos bares, nos *shopping centers* e periferias do Brasil.

Por outro lado, quando se pensa racionalmente nas alternativas que as vozes raivosas propõem à democracia, é impossível conceber outra resposta à pergunta, senão um categórico “**SIM**, a democracia brasileira não só deve, como **precisa** sobreviver”. Não porque seja perfeita enquanto modelo para a formação da vontade política nacional, muito menos porque tenha demonstrado a qualidade de afastar as corporações, os *lobbies* e demais facções do uso espúrio da máquina e da coisa pública em favor de suas agendas e em detrimento do bem comum. O real motivo para defender a democracia brasileira é que, imperfeita como é, ela vem permitindo o aperfeiçoamento contínuo da relação entre Estado e cidadão. Talvez não na velocidade ou alcance prometidos. Porém, o que possibilita as manchetes tumultuadas no caderno de política, a razão para tanto descontentamento e o impulso que promove mudanças nos mecanismos e instituições da República são frutos das garantias do Estado Democrático de Direito. Na ausência desse Estado, que se limita e se rege pelas leis que o definem, o que a raça humana conseguiu propor – e não há razão para acreditar que dessa vez seria diferente – é a opressão daqueles que detêm o poder real (*e.g.*: de matar) contra aqueles que não o detêm.

Seja porque o eleitor é irracional. Seja porque aqueles investidos no exercício do poder constituído (Executivo, Legislativo, Judiciário) estão abusando desenfreadamente das instituições e prerrogativas que o povo lhes emprestou. O fato é que o Brasil atravessa um dos maiores riscos a que esta democracia já assistiu desde o último Estado de exceção criado pelo Golpe de 1964 e encerrado com a redemocratização em 1985. E Bobbio já advertia, há trinta e oito anos: num labirinto, o povo pode sentir a tentação de voltar por sobre seus próprios passos.

REFERÊNCIAS

A4 – Domicílios com acesso à internet. TIC Domicílios 2020. 2020. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2020/domicilios/A4/>. Acesso em: 12 mai. 2022.

ALL MODELS are wrong. In: WIKIPÉDIA: the Free Encyclopedia. Wikimedia, ?. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/All_models_are_wrong. Acesso em: 10 fev. 2022.

AVRITZER, Leonardo (Org.); NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo : Cortez, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** 3. ed. São Paulo : Ática, 1998.

BERNARDES, Marciele Berger. **Democracia na sociedade informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros.** São Paulo : Saraiva, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?: debate sobre uma alternativa.** Tradução de Iza de Salles Freaza. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1983.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo : Paz e Terra, 2015.

_____. **Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 25. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2021.

BRASIL, **Lei 7.347, De 24 de julho de 1985.** Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 14 mai. 2022

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2022.

_____, **Lei 9.709, De 18 de novembro de 1998.** Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 13 mai. 2022

_____, **Lei 13.105, De 16 de março de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 13 mai. 2022

BUARQUE, Cristovam (Org.) et al. **Brasil, brasileiros. Por que somos assim?**. Brasília : Verbena Editora, 2017.

CAPLAN, Bryan Douglas. **The myth of the rational voter: why democracies choose bad policies**. edição Kindle. New Jersey : Princeton University Press, 2007

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. São Paulo : Zahar, 2014, edição Kindle.

CENSO da democracia: Brasil tem 147,9 milhões de eleitores aptos a votar nas eleições 2020. Tribunal Superior Eleitoral. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/brasil-tem-147-9-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2020>. Acesso em: 12 mai. 2022.

CHADE, Jamil. **ONU recebe denúncias sobre ataques do governo contra eleição e democracia**. UOL Notícias. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/05/11/onu-recebe-denuncias-sobre-ataques-do-governo-contraeleicao-e-democracia.htm>. Acesso em: 12 mai. 2022.

COSTA, Francisco Seixas da. **O nepotismo, o emprego e o Estadão**. O Estado de São Paulo, Espaço Aberto, p. A2. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/335351/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 2 mar. 2022.

CRIME de responsabilidade. DF : Senado Notícias, [201-?]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/crime-de-responsabilidade>. Acesso em: 5 fev. 2022.

ELEIÇÕES 2020: custo do pleito deve girar em torno de R\$ 647 milhões. Tribunal Superior Eleitoral. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/eleicoes-2020-custo-do-pleito-deve-girar-em-torno-de-r-647-milhoes>. Acesso em: 13 mai. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. [S.l.] : Companhia das Letras, 2021, edição Kindle.

GHIRALDELLI, Paulo. **República Brasileira: de Deodoro a Bolsonaro**. 2. ed. São Paulo : CEFA Editorial, 2021, edição Kindle.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo : Cortez, 2011.

INDICADOR 7.1.1. – Percentagem da população com acesso à eletricidade. Objetivos de desenvolvimento sustentável. 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo7/indicador711>. Acesso em: 12 mai. 2022.

LEI da Ficha Limpa. In: WIKIPÉDIA: the Free Encyclopedia. Wikimedia, ?. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_da_Ficha_Limpa. Acesso em: 13 mai. 2022.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. [S.l.] : Companhia das Letras, 2019, edição Kindle.

OS PEDIDOS de impeachment de Bolsonaro. Agência Pública, [S.l.], [202-]. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em: 5 fev. 2022

PROJETO Ficha Limpa é uma iniciativa popular para impedir a corrupção na política. Senado Notícias. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/05/14/projeto-ficha-limpa-e-uma-iniciativa-popular-para-impedir-a-corrupcao-na-politica>. Acesso em: 5 fev. 2022.

RELEMBRE os escândalos políticos que marcaram o país ao longo dos anos. Jornal da Paraíba, Paraíba, 6 março de 2016. Disponível em: <https://jornaldaparaiba.com.br/politica/2016/03/06/relembre-os-escandalos-politicos-que-marcaram-o-pais-ao-longo-dos-anos>. Acesso em: 5 fev. 2022

RELEMBRE as três denúncias contra Temer em seu governo. Terra, [S.l.], 21 março de 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/relembre-as-tres-denuncias-contratemer-em-seu-governo,d350a37b2545302ef69557d4937165fcotmj1tdq.html>. Acesso em: 5 fev. 2022

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITÍDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, Michel Mascarenhas. **A democracia moderna e o princípio republicano: uma imbricação necessária para a proteção do interesse público**. Jus.com.br. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19671/a-democracia-moderna-e-o-principio-republicano>. Acesso em: 15 jan. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2022.