

**ASPECTOS DA EXPANSÃO DEMOCRÁTICA E DA  
LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA. A PARTICIPAÇÃO  
COMO ELEMENTO CONSTRUTOR DA CIDADANIA**

---

---

**Luciana Oliveira Chaves\***  
**Michelle Asato Junqueira\*\***

---

O pior analfabeto é o analfabeto político.  
Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e lacaio dos exploradores do povo.

*Bertolt Brecht*

**Resumo:** O presente artigo traz uma análise sucinta da evolução, bem como do conceito de democracia, promovendo distinções entre a democracia antiga e a moderna para, em seguida, abarcar a questão da representação política, fruto das ideias iluministas liberais, em contraponto ao conceito utilizado no atual Estado Social. Ainda, analisa os reflexos da expansão democrática sobre a legitimidade democrática, partindo do pressuposto de que o povo é seu titular irrenunciável e, de forma crítica, argumenta sobre a crise dos poderes, tema de inquestionável relevância na sedimentação dos direitos dos cidadãos, sob o manto da interpretação dos preceitos

---

\* Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (Unama), especialista em Aperfeiçoamento em Direito público e privado e em Direito público e capacitação para ensino superior pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus. Mestre em Direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade de Castanhal (FCAT-Pará) e professora de Direito processual civil IV na mesma instituição. Advogada.

\*\* Especialista em Direito constitucional com extensão em didática do ensino superior pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e mestre em Direito político e econômico pela mesma instituição. Pesquisadora efetiva nos grupos de pesquisa "Direitos Sociais, Políticos e Econômicos na Jurisprudência dos Tribunais Superiores", "Políticas Públicas como instrumento e efetivação da cidadania" e "Estado e Economia" do CNPq. Professora da graduação e da pós-graduação *lato sensu* em Direito da UPM.

constitucionais, na busca da máxima efetividade e concretização desses direitos, notadamente dos fundamentais.

**Palavras-chave:** legitimidade democrática; crise de poderes; participação.

## 1 Introdução

Por que a democracia?

A resposta se encaixa muito bem na conhecida frase de Winston Churchill, que concluiu que “A democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras que têm sido tentadas de tempos em tempos”.

Criticada na Antiguidade e festejada na modernidade, a democracia sobrevive aos dias atuais e expande-se do Ocidente ao Oriente, de norte a sul. Não é mais unitária ou, ao menos, pode-se dizer que se subdivide. A democracia hoje pode ser política, social, industrial, econômica e até mesmo, o que muitos consideravam uma possibilidade distante, eletrônica. É a pluralidade de participação que dita a classificação.

Os meios de comunicação de massa fazem o papel disseminador das ideias, nem sempre de modo a ser aplaudido, mas sua eficiência é inquestionável.

Ainda que a passos lentos, a participação popular avança.

As sociedades são a cada dia mais complexas e a reflexão premente consiste em até quando a representação política será suficiente aos anseios populares?

E quem é o povo, tido por maioria, que uma minoria representa?

Os elementos de mesmo território e mesma ordem jurídica não são mais suficientes diante da pulverização da sociedade.

E essa nova configuração da sociedade se presta a assegurar os direitos fundamentais?

São essas algumas das questões que pretendemos discutir no presente trabalho. Discutir, não encerrar.

## 2 Digressão histórica sobre democracia – da clássica à contemporânea

Não há dúvidas de que o tema do presente artigo é um dos mais polêmicos dentro da Ciência Política e da Teoria do Estado; objeto de inúmeros debates, vê-se sempre renovado em vista da própria configuração do Estado nos últimos tempos.

Para muitos, foi a Grécia o berço da democracia direta, onde, em Atenas, reunidos nas Ágoras, os cidadãos exerciam o poder político de forma direta e imediata.

Ocorre que, apesar de ser uma forma de participação popular direta da vontade política, esses cidadãos constituíam uma parte ínfima, reservada a uma minoria social de homens. Deixava-se, assim, à margem das decisões os libertos, os escravos, os estrangeiros e as mulheres.

Tinha-se entre os principais órgãos da atividade política duas assembleias: o Conselho dos Quinhentos, como um órgão de direção exterior e de preparação; e a assembleia do povo, com sua decisão soberana.

Aristóteles, em seu tempo, foi um grande incentivador da democracia. Para esse filósofo, um governo democrático deve estar alicerçado na “igualdade” e na “liberdade” de seu povo, sendo um governo dos homens livres.

Em sua obra *A política*, Aristóteles destaca: “se a liberdade e a igualdade são essenciais à democracia, só podem existir em sua plenitude se todos os cidadãos gozarem da mais perfeita igualdade política” (ARISTÓTELES, 1996, p. IV).

Cumprе ressaltar que, apesar da sua contribuição, não se pode analisar a democracia da Antiguidade nos mesmos moldes da democracia moderna. Aquela sociedade grega era verdadeiramente uma aristocracia, uma vez que somente um pequeno grupo da sociedade detinha pleno direito político, com liberdade política e religiosa.

Norberto Bobbio (1987, p. 372) traz em sua obra *Teoria geral da política* algumas diferenças que retratam bem essa evolução: “para os antigos a imagem de democracia era completamente diferente: logo se imaginavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito”.

Bobbio (1987, p. 387) continua:

Na passagem da democracia direta para a democracia representativa (da democracia dos antigos para a democracia dos modernos), desaparece a praça, mas não a exigência de “visibilidade” do poder, que passa a ser satisfeita de outra maneira, com a publicidade das sessões do parlamento, com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, com a solicitação dirigida aos líderes políticos de que façam suas declarações através dos meios de comunicação de massa.

Tem-se como marco diferencial entre a democracia antiga e a moderna justamente o caráter universal que compõe esta, pois possibilitou a todos do povo ingressarem na vida política.

Não há dúvidas de que o conceito moderno de democracia teve origem na Revolução Inglesa do século XVIII, na Declaração da Independência dos Estados Unidos e na Revolução Francesa.

As ideias de igualdade perante a lei e a necessidade de controle dos atos exercidos pelos detentores do poder foram aperfeiçoando-se ao longo dos séculos até eclodirem condensadas nos ensinamentos de Montesquieu (2000) e Rousseau (2005).

Montesquieu, em sua obra *O espírito das leis*, analisa o conceito de igualdade com o intuito de que este configure um elemento benéfico ao funcionamento do acordo (pacto) entre os homens, e não no sentido de promover uma sociedade com ausência de regras hierárquicas.

Sobre o tema e, de certa forma, receoso de um excessivo radicalismo com que a questão da igualdade poderia ser tratada, Montesquieu destaca: “o princípio

da democracia corrompe-se não somente quando se perde o espírito de igualdade, mas também quando se adquire o espírito de igualdade extrema e cada um quer ser igual àqueles que escolheu para comandá-los” (MONTESQUIEU, 2000, p. VIII-II).

Nessa esteira de pensamento, que teme o espírito da igualdade extrema, Montesquieu defende que a democracia deve evitar dois excessos, quais sejam: o espírito da desigualdade, que resulta em uma aristocracia, ou seja, o governo de um só; e o espírito da igualdade extrema, que pode levar ao despotismo.

Nesse ponto surge a necessidade das leis que vão delimitar o verdadeiro sentido da liberdade política. Montesquieu (2000, p. XI-XIII), que foi considerado o verdadeiro teórico da liberdade política, nos ensina que:

É verdade que nas democracias o povo parece fazer o que quer, mas a liberdade política não consiste em se fazer o que se quer. Em um Estado, isto é, numa sociedade onde existem leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer e em não ser forçado a fazer o que não se tem o direito de querer.

Deve-se ter um mente o que é a independência e o que é a liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem, e se um cidadão pudesse fazer o que elas proibem ela já não teria liberdade, porque os outros também teriam este poder.

Dessa forma, partindo do pressuposto de que há necessidade de um controle externo para que haja um perfeito funcionamento dos sistemas políticos, é que Montesquieu (2000) desenvolve sua teoria da separação das esferas administrativas em três poderes, forma pela qual se criariam regras de limites aos detentores do poder.

Assim, na perspectiva de garantir o melhor funcionamento do sistema político é que Montesquieu (2000, XI-XIII) propõe “o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil”. E continua:

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado (MONTESQUIEU, 2000, XI-VI).

Jean-Jacques Rousseau (2005), outro grande filósofo responsável pelo sentido da democracia estabelecida na modernidade e defensor de um modelo de democracia que tem por preocupação maior a vontade geral, como sendo a única com capacidade para dirigir as forças do Estado, defende, como se pode observar: “digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo” (ROUSSEAU, 2005, III-I).

Os conceitos de soberania e vontade geral defendidos por Rousseau (2005) estão relacionados ao conjunto da sociedade como um corpo político ativo. Pois é a ação política que constituirá a coletividade dos indivíduos com um corpo soberano.

Rousseau (2005) vê na democracia um modelo ideal de sistema político, já que seria a melhor maneira de a vontade geral predominar sobre as vontades individuais. Nesse sentido, percebe-se a constante preocupação de uma possível usurpação do poder por uma minoria de representantes, que têm o papel de fazer cumprir as leis.

No entanto, a democracia defendida por Rousseau (2005) é aquela exercida diretamente. Até mesmo o próprio Rousseau (2005 apud BOBBIO, 1987, p. 376), embora elogiando esse tipo de democracia, reconheceu que uma das razões pelas quais uma verdadeira democracia jamais existiu, e jamais existirá, se figura no fato de exigir um Estado muito pequeno “no qual seja fácil para o povo reunir-se, e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros”.

A ideia de que o poder é universal, ou seja, de que o poder político deve ser exercido por toda a população, sem nenhum tipo de exclusão, seja ela por razão de classe social, raça ou sexo, vai se consolidando a partir do século XIX, quando o que importa é a relação entre Estado e sociedade, e não mais os deveres em relação à comunidade.

O governo deveria, então, refletir a vontade do povo, sempre respeitando um padrão ético predeterminado.

A noção de sistema de governo democrático, já no período moderno, fez com que a soberania popular fosse delegada às instituições que teriam por função exercer a autoridade em nome dos que a delegaram.

Pedro Salazar Ugarte (2006, p. 131) destaca, ainda, que: “[...] la Democracia moderna es representativa y plural: la pluralidad de orientaciones y el conflicto entre intereses y grupos diversos tienen carta de identidad”.

Seguindo a linha de evolução até aqui apresentada, na segunda metade do século XIX e início do século XX, a grande maioria, para que não se diga a quase totalidade, dos países aderiu à democracia liberal.

Como bem salientado por Ugarte (2006, p. 87), “[...] el pensamiento liberal, la doctrina de los derechos naturales del hombre, está detrás de las declaraciones francesa y americana del siglo XVIII”.

Reale (1998, p. 25), em sua obra *O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias*, ensina a diferenciação conceitual entre democracia e liberalismo; por sua relevância, destaca-se:

À primeira vista parece que a democracia liberal surgiu a um só tempo, como sistema único e íntegro, a tal ponto que houve mestres de Política e de Direito segundo os quais o adjetivo “liberal” seria dispensável, por ser imanente à idéia de “democracia”. A história, no entanto, demonstra-nos que não foi assim, pois distintas são as fontes das quais se originam a democracia e o liberalismo, aquela já existente no Mundo Antigo; ou outra expressão típica da Época Moderna.

De todo modo, não se pode negar que foi a partir da democracia liberal que se consolidou a democracia como um valor fundamental, por ser considerada por muitos como o melhor regime que atenda aos anseios do ser humano.

O Estado Democrático Liberal pregava uma exacerbação da liberdade econômica, isto é, absoluta e livre de qualquer tipo de regulamentação. Dessa forma, democracia liberal configura-se como sistema institucional que garante liberdade e assegura garantia constitucional a todos os cidadãos, os quais exercitam seus direitos por meio de seus representantes parlamentares, em quadro de absoluta tutela dos direitos da liberdade.

No entanto, vê-se que a partir do segundo pós-guerra o conceito de democracia vem cedendo lugar ao que alguns autores denominam “tecnodemocracia”<sup>1</sup>, isto é, abandona-se a ideia de um Estado que fique à margem das decisões econômicas para dar lugar a outro mais participativo, que intervenha e estimule a produção, o consumo e as trocas.

Por fim, com a intenção de trazer algumas considerações relacionadas às tendências atuais da democracia, bem como os problemas enfrentados pela democracia liberal, Paupério (1997, p. 48-49) expõe:

O mal das democracias liberais é que, havendo suprimido os privilégios da aristocracia, propiciaram, cada vez mais, a desigualdade econômica, possibilitando, crescentemente, a formação de uma outra aristocracia, baseada de modo fundamental na propriedade capitalista [...] de outro lado, quando a capacidade produtiva do capitalismo decaí e se torna contestável, e o socialismo passa a ampliar sua pressão, passa-se a defender um regime político forte, para proteger o sistema econômico.

### 3 Visão contemporânea da democracia

Até aqui se fez um breve apanhado histórico sobre a democracia e verificou-se todo o caminho percorrido que culminou com sua consolidação como regime de governo no Estado Democrático; resta agora abordar o seu conceito dentro do pensamento e da política contemporânea.

Na lição de Schmitt (1934, p. 230-232):

Democracia es identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen. Esta definición resulta de la sustancial igualdad, que es supuesto esencial de la Democracia. Excluye el que la distinción dentro del Estado democrático de dominantes y dominados, gobernantes y gobernados espere o produzca una diferencia cualitativa. Dominación o gobierno en una Democracia no pueden nacer de una desigualdad, de una superioridad de los dominadores o gobernantes, de que los gobernantes sean en algún modo cualitativamente mejor que los gobernados.

<sup>1</sup> Nesse sentido é o ensinamento de Duverger (1975), na sua obra *As modernas tecnodemocracias: poder econômico e poder político*.

Para Maluf (apud MORAES, 2004, p. 131), por seu turno, “democracia é um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo”.

Bobbio (1986) defende a conceituação mínima de democracia, a fim de que se possa chegar a um consenso. A democracia, portanto, seria o conjunto de regras que visam estabelecer quem, dentro de certo grupo social, está autorizado a tomar as decisões coletivas e por quais procedimentos.

Para tanto, essas decisões de grupos são tomadas por indivíduos e, para que sejam legitimadas como decisão coletiva, deverão respeitar algumas regras, que, para Bobbio (1986, p. 19), são as “que estabelecem quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e a base de quais procedimentos”.

Neste ponto, são esclarecedoras as palavras de Sanson (2007, p. 23):

A democracia, ante o exposto, é expressa pela primazia dos seguintes valores: maioria, igualdade e liberdade. Os doutrinadores que entendem ser o regime democrático o governo do povo pelo povo através da maioria deduzem que o poder reside na massa de indivíduos e torna-se efetivo com a representação política, através das eleições. Nesse sentido, Georg Jellinek expõe repousar a democracia sobre o povo como órgão supremo do Estado, isto é, sobre a participação dos adultos (normalmente cidadãos do sexo masculino) na soberania estatal. Deve a vontade dominante nascer da comunidade do povo. A igualdade é também apontada por uma corrente doutrinária como valor essencial ao regime democrático, devendo ser compreendida como uma igualdade substancial, cuja amplitude abarque não somente seu aspecto formal no campo jurídico, mas também dimensões da vida social, cultural e econômica. Em relação à liberdade como cerne da democracia, deve ser a mesma entendida sob o aspecto positivo, ou seja, é a liberdade que leva os cidadãos a participarem da atividade política e das decisões públicas, diferentemente da autocracia, onde nunca há a participação popular na elaboração das regras de direito, e o negativo, considerado como a liberdade-autonomia do homem, a qual impede o avanço do poder político sobre direitos individuais.

Cabe asseverar, ainda, a observação de Ugarte (2006) de que na atualidade a palavra “democracia” possui uma conotação fortemente positiva, em contraponto à da Antiguidade, que a considerava uma das piores, senão a pior entre as formas de governos existentes. Acrescenta que a incompetência, a incapacidade, a intolerância e a ignorância das massas populares e das plebes foram fatores determinantes na formação desse conceito.

Assim, não há definição precisa de democracia e, nessa linha, delimita Caggiano (1994, p. 14):

A democracia configura, na realidade, uma categoria histórico-social, ajustando-se, nas suas variadas nuanças, à condição de cada povo, às peculiaridades de cada uma das sociedades, donde a extrema dificuldade de uma conceituação precisa. Daí, também,

a pluralidade de conceitos diferentes sobre o que se deva entender por democracia. Certo é, porém, que ela exsurge como mecanismo de preservação da liberdade individual – o governo do povo pelo povo – penetrando na história das instituições políticas com o exemplo ateniense, onde a assembléia geral do povo reunida sobre as colinas de Pnyx procede à tomada das decisões.

Com efeito, a democracia direta implica, como espelha o magistério de Duguit, que o corpo dos cidadãos exerça *de per si* as funções do Estado. O povo livre exprime de imediato a sua vontade.

Bobbio (1986, p. 424) também não destoia quando salienta que

[...] a justificação da democracia, ou seja, a principal razão que nos permite defender a democracia como a melhor forma de governo ou a menos ruim, está precisamente no pressuposto de que o indivíduo, como pessoa moral e racional, é o melhor juiz de seu próprio interesse.

Além disso, a democracia é o reino da liberdade, consubstanciada no primado da igualdade.

Não há que se falar em princípio democrático sem o legado da liberdade e da igualdade.

Ao contrário da concepção moderna de liberdade, positivista e estatizada, prevista, inclusive, por Montesquieu<sup>2</sup>, a liberdade democrática que se prega na atualidade é um conceito amplo, pautado na atuação do indivíduo como titular do poder.

São elementos essenciais da conotação democrática:

1. liberdade de associação;
2. liberdade de expressão;
3. direito de voto;
4. elegibilidade para cargos públicos;
5. direito dos líderes políticos de disputarem respaldo popular/votos;
6. fontes alternativas de informação;
7. eleições livres e competitivas;
8. instituições hábeis a assegurar à política governamental ressonância no âmbito do corpo eleitoral, expressa por via do sufrágio ou por outro meio de manifestação de preferências políticas (CAGGIANO, 1995).

No Brasil, o preâmbulo da Constituição de 1988 anuncia: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático [...]”.

E o artigo 1º do mesmo texto constitucional confirma: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios

<sup>2</sup> Inquirido sobre o que é liberdade, Montesquieu (2000, p. 164) afirma: “É verdade que nas democracias o povo parece fazer o que quer. Mas a liberdade política não consiste em fazer o que se quer. Num Estado, quer dizer, numa sociedade onde há leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer. É preciso ter presente o que é independência e o que é liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”.

e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”.

Em comentário ao mencionado dispositivo constitucional, Lembo (2007, p. 155, grifo do autor) preleciona:

O Estado de Direito gera a *certeza do Direito* ou a *segurança do Direito*. Ambos os conceitos são inerentes ao Estado contemporâneo, que preserva as relações intersubjetivas, inerentes às formas capitalistas de economia.

O *Estado Democrático de Direito*, em sua acepção mais simples, é o estado em que seus governantes são escolhidos pela cidadania e que, juntamente com os governantes, se submete à lei legitimamente concebida.

Adotamos, portanto, a democracia como a regra, para tal, elencamos um grande rol de direitos e garantias fundamentais, bem como conferimos aos nossos representantes o poder de decidir em nosso nome. Assim, temos de adaptar o princípio democrático ao nosso contexto social, sem desvinculá-lo, porque impossível fazê-lo, da representação política.

#### 4 Representação política

Quem decide na democracia?

É o princípio da representação política que torna possível e operacionaliza o regime democrático.

A representação implica um quadro de relacionamento entre o governo e a sociedade civil; é, portanto, indissociável da participação popular. Porém, a postura do representante nunca é neutra (grupo de pressão, interesse etc.).

A democracia é um governo de participação.

Para Ackerman (2006), a representação é funcional e instrumental, e engloba dois aspectos: o governo da maioria, no sentido de assegurar a confluência do maior número de interesses privados em consensos com a atuação governamental, e a garantia de participação do povo na instalação e implementação de políticas públicas e funcionamento do governo.

Se a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo<sup>3</sup>, podemos concluir que está relacionada à corrente liberal, sintetizada nas palavras de Bagnoli, Barbosa e Oliveira (2008, p. 133):

O liberalismo é a corrente de pensamento que tem por fundamento central a ideia de que o homem, individualmente considerado, deve ser o alicerce de todo o sistema social e político.

A corrente encontra suas matrizes filosóficas no século XVIII, particularmente com autores como Rousseau, Locke e Montesquieu, e propunha que os homens inicialmente

<sup>3</sup> Célebre definição atribuída a Abraham Lincoln, no discurso de Gettysburg (1863).

vivem em estado de natureza na qual são livres e, para sua maior conveniência, pactuam um contrato social no qual transfere algumas das suas faculdades fundamentais para tornar possível a formação do Estado e do poder social. Esta corrente compreende que:

- i) Todo poder emana do povo, e
- ii) O Estado só deve exercer aquelas funções que a sociedade, individual ou coletivamente, não consegue desenvolver.

Assim, para esta corrente, “A ação do Estado é, portanto, excepcional e restrita, enquanto a sociedade é ampla e limitada”.

[...] São características jurídicas específicas do liberalismo defender e promover:

- i) a liberdade pessoal, o individualismo e a tolerância;
- ii) direitos econômicos e individuais, como direito à propriedade, à herança e à plena liberdade de produzir, de comprar, de vender (*pacta sunt servanda*, isto é, os pactos devem ser cumpridos) e;
- iii) representação política, divisão dos poderes, descentralização administrativa, soberania popular, dentre outras formas de participação do maior número possível de cidadãos nas estruturas administrativas do Estado.

Referida afirmação se confirma nos estudos acerca da representação política:

A própria representação popular, originada da ideologia iluminista presente nas revoluções liberais, compreendia o povo como nação, restringindo a participação no governo a um ente uniforme e abstrato, estando, portanto, longe de ser um preceito democrático. Apesar disso, conseguiu resistir até os dias atuais, passando por um processo evolutivo que buscou gradualmente a maior aproximação da vontade do representado com a do seu representante, inclusive incorporando ao seu conceito instrumentos canalizadores da vontade popular, como é o caso dos partidos políticos e dos grupos de pressão. Dessa forma, pode-se afirmar que a representação é o elemento primordial da democracia representativa, mas nem sempre do Estado representativo resulta necessariamente um regime democrático (SANSON, 2007, p. 74-75).

Pautada na doutrina de Rousseau (2005), a soberania não poderia ser representada. Ele chega a lamentar-se pelo povo inglês, que pensa ser livre por poder votar, mas perde essa qualidade a partir do momento em que deposita o seu voto. Acrescenta que a concretização do princípio democrático é quase impossível em sociedades complexas.

O governo representativo não reside na identidade de Estado e povo, tampouco deve sempre coincidir a vontade de representados com a ação dos representantes, mas àqueles cabe a árdua tarefa de refletir sobre os interesses da coletividade (SANSON, 2008, p. 29).

Insta salientar que, muito embora a democracia moderna esteja pautada na representatividade, não significa dizer que todo governo representativo é democrático. A democracia se configura quando aqueles que são os responsáveis pela tomada das decisões foram eleitos com essa finalidade, em geral, de forma direta pelos cidadãos. Não se trata de exercer um mandato, com base no conceito civilista deste, em que

o mandatário atua em nome e ordem do mandatário, e, portanto, o representante político possui certa margem de liberdade na atuação.

Quando se fala em governo representativo, logo se conclui que estamos diante do governo da maioria.

## 5 Reflexos da expansão democrática sobre a legitimidade

Após a análise da democracia e da representação política, cabe analisarmos a existência de eventual crise de legitimidade democrática.

Se a democracia é o governo do povo, o que tal frase significa?

Mais do que a figura do Estado paternalista que tudo concede (para o povo), a democracia é o governo “do povo”.

Quem é o povo? É a maioria?

A primeira das questões é tratada com profundidade na obra de Müller (2009, p. 86), que, inclusive, esclarece acerca da legitimidade democrática:

A legitimidade é por igual um processo que reage à realidade, configurando-a ao mesmo tempo, dito em outras palavras, ela aparece na sua elaboração (*Bearbeitung*).

A *legitimação* do Estado democrático deveria tanto oferecer alternativas distinguíveis como também exibir gradações manuseáveis.

Devemos entender como expansão democrática a expansão do conceito de povo.

A soberania popular evidencia-se em especial por ocasião da formulação do texto constitucional, e não é possível, no ambiente democrático, que transformemos o povo em objeto de dominação; é necessária a ampliação sistemática de sua participação, sob pena de invalidar-se todo o regime.

Mais uma vez Müller (2009, p. 31-32):

No princípio talvez só os representantes dos homens proprietários (*besitzende männer*) tenham constituído a vontade geral como constituição. Em conseqüência das lutas políticas o conceito de povo os agrupamentos inicialmente excluídos forçam a sua inclusão e produzem assim no término do processo o povo soberano idêntico consigo mesmo. Com isso chegamos à utopia da democracia, à utopia da ampliação do povo, antes apenas parcialmente representado, na direção do sujeito global e efetivo. Mas ainda não escapamos do problema da reificação do conceito de povo: “Mesmo se lográssemos manter o conceito de povo livre de discriminações, graças a prescrições e procedimentos correspondentes, e mesmo se graças à preparação, à elaboração e à promulgação democráticas de uma lei fundamental de um estado a dação (*Geben*) pudesse ser real, não mais apenas simbólica, a apatia discutida e as suas causas, que também não podem ser eliminadas por meio da politização (e só podem ser reprimidas, quando muito, pelo – ilegítimo! – terror), permaneceria como obstáculo fundamental a uma dação, que merecesse esse nome”.

Se adotamos o modelo pautado na separação de poderes, idealizada por John Locke e Montesquieu, temos de a eles atribuir as suas devidas funções e materializar a sua atuação perante o Estado.

Um legislativo que não legisla e um executivo mau gestor desembocam em um judiciário fragilizado.

Bonavides (2003, p. 18-19) alerta:

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação. Legitimidade que emana, enfim, do cidadão erguido faticamente às últimas instâncias do poder, tendo de sua mão, por expressão de soberania, os freios à conduta e à política dos governos, que ele, o cidadão mesmo, como povo, há de traçar, sancionar e executar.

O único caminho viável é o da cidadania ativa.

A participação deve ser entendida, então, com um sentido forte e não diluído da palavra, isto é, de um “tomar parte pessoalmente”, de forma desejada, e não um simples “fazer parte de” ou, menos ainda, um “tornado parte de” involuntário, salientando, destarte, as virtudes nela insertas (autocontrole, autorrealização e autoinstrução) (SARTORI, 1994, p. 159).

Participação é um direito: Declaração dos Direitos Humanos (1948) – Artigo XXI: “1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

Participação é um dever: todos os indivíduos precisam exercer influência sobre decisões de interesse comum, uma vez que a passividade de muitos implica a sujeição da coletividade ao domínio de poucos (DALLARI, 1984, p. 133).

Se a democracia se insere no contexto histórico-social, convenientes, mais uma vez, as palavras de Lembo (1999, p. 196):

É claro que a democracia, na constante mutabilidade social que possibilita, permite a prevalência de seus valores básicos. É preciso apenas que a sociedade, por si e por seus agentes, atue constantemente, sem esmorecimento, na salvaguarda da essência da própria democracia. Essa tarefa exige extenuante análise da sociedade e de suas instituições. Tudo que estiver equivocado necessita ser realinhado.

Na democracia, o erro ou sua permanência levam a consequências imprevisíveis. O erro, no regime democrático, faz setores da sociedade acreditarem que as coisas vão de mal a pior, em virtude do regime aberto e arejado que é a própria democracia.

Não é em vão o dispositivo do texto constitucional:

Art. 1º, parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Assim, como salienta Schmitt (1934), é pressuposto da democracia que se exclua a distinção entre governantes e governados, dominantes e dominados.

Outra problemática que se apresenta no que se refere à legitimidade democrática reside na judicialização dos direitos sociais.

Em que medida é cabível ao Judiciário a interferência na esfera pública, na decisão política?

Quando Loewenstein (1976, p. 91) articula que a conformação do poder é triangular – parlamento, governo e povo – e que o poder político está distribuído entre vários detentores do poder e, para tanto, submetidos a controle mútuo, exclui do Poder Político o Judiciário, excluindo-lhes a legitimidade democrática.

Como integrante do poder, o Judiciário deve agir em nome do povo e em consonância com os valores instituídos pela base constitucional, que se espera evidenciar os valores do povo que representa.

Contudo, pelo fato de não ser escolhido pelo voto livre e direto, caberia a ele fazer as escolhas e determinar políticas públicas em nome desse povo?

Ao Judiciário foi atribuída a função de interpretação da lei, não cabendo a tarefa de efetuar a norma jurídica, abstrata e impessoal, ou de gerir o Estado.

Não há, porém, como negar que a interferência do Judiciário nas demais esferas também só ocorre porque os demais poderes não desempenham as suas funções a contento.

Tal ponto é apresentado, todavia, apenas para aguçar a discussão, uma vez que a questão é por demais complexa.

## 6 Conclusões

Para concluir o presente trabalho, vale iniciarmos com a reflexão da célebre frase de Castro Alves: “A praça é do povo como o céu é do condor”.

Ou seja, a decisão política depende de participação popular. É ao povo, ainda que por meio da maioria, que cabe ditar os caminhos.

Se a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos é indispensável à democracia, a crise de legitimidade democrática decorre da própria crise dos poderes.

No mais, devemos refletir se a miséria é campo propício ao desenvolvimento da democracia.

Dissertando sobre o referido tema, mais uma vez é de rigor a citação de Lembo (1999, p. 99):

A democracia é o regime da igualdade. É óbvio que a igualdade nunca é absoluta. A democracia é consciente das inevitáveis desigualdades pessoais, em face das infinitas circunstâncias da própria vida.

Mas a democracia – se a luta é para preservá-la – não pode admitir, no interior da sociedade por ela regida, patamares de opulência desmedida e de integral aviltamento

da condição humana. Aqui, a presença do Estado – assistencial se impõe, apesar da profunda angústia que esta exigência provoca na consciência dos verdadeiros liberais. Se o poder é do povo, a crise de legitimidade decorre da força diminuta deste povo.

Poder se alcança com participação, de forma ativa, fiscalizatória. No exercício das funções, o poder é uno.

Assim, Executivo, Legislativo e Judiciário devem cumprir as suas funções de forma racional e sem sobrepujar uns aos outros.

No mais, é preciso que tenhamos em mente que o Estado Democrático é formado por uma sociedade livre, justa e solidária.

## ASPECTS OF DEMOCRATIC EXPANSION AND OF DEMOCRATIC LEGITIMACY. PARTICIPATION AS AN BUILDER OF CITIZENSHIP

**Abstract:** The present examination brings a concise analysis of democracy's evolution and concept, discussing the distinctions between ancient and modern democracies in order to debate the political representation, arised from the liberal iluminists ideals as a counterpoint of the ordinary definition used in the Social State. Moreover, the reflections of democratic expansion over democratic legitimacy should be analyzed, starting from the purpose that people is your non renounciable titular and argue about power's crisis, which is a relevant theme in citizen's rights consolidation, under the veil of constitutional precepts interpretation, to achieve the maximum effectiveness and accomplishment of those rights, notably the fundamental ones.

**Keywords:** democratic legitimacy; power's crisis; participation.

### Referências

- ARISTÓTELES. *A política*. Tradução Nestor Silveira Chaves. 14 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- BAGNOLI, V.; BARBOSA, S. M.; OLIVEIRA, C. G. *História do direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CAGGIANO, M. H. S. *Sistemas eleitorais X representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990.
- CAGGIANO, M. H. S. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995.
- DALLARI, D. de A. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural; Brasiliense, 1984.
- DAMACENA, A. B. *A função representativa do Parlamento na República Federativa do Brasil*. Dissertação (Mestrado em direito político e econômico)—Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

- DUVERGER, M. *As modernas tecnocracias: poder econômico e poder político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LEIA o discurso em Gettysburg de Abraham Lincoln. *Folha de S.Paulo on-line*. Ilustrada. Tradução Paulo Migliacci, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u506036.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2011.
- LEMBO, C. *O futuro da liberdade*. São Paulo: Loyola, 1999.
- LEMBO, C. *A pessoa – seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.
- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2000.
- MORAES, A. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4. ed. atual. compl., dez. 2003. São Paulo: Atlas, 2004. EC n. 41 e 42.
- MÜLLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução Ralph Christensen. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- NUN, J. *Democracia*. Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- PAUPÉRIO, A. M. *Teoria democrática de poder*. 3. ed. ver. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- REALE, M. *O estado democrático de direito e o conflito das ideologias*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- SANSON, A. *Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)—Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.
- SANSON, A. Cláusula de desempenho (cláusula de barreira): a acidentada história do instituto no Brasil. In: CAGGIANO, M. H. S. (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Manole, 2008.
- SANTOS, B. S. *Para uma revolução democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.
- SANTOS, M. F. F. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. I.
- SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- UGARTE, P. S. *La democracia constitucional*. Una radiografía teórica. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Unam, 2006.