

ano 22 – n. 90 | outubro/dezembro – 2022

Belo Horizonte | p. 1-236 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i90

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Democracia em transformação: apontamentos sobre a reconfiguração dos elementos da democracia ante os influxos dos modelos participativos

*Democracy in transformation: notes on
the reconfiguration of the elements of
democracy in the face of the influx of
participatory models*

Robertônio Santos Pessoa[†]

Universidade Federal do Piauí (Brasil)
robertoniopessoa@uol.com.br
<https://orcid.org/0000-0003-4871-0127>

Helannha Francisca Nunes dos Santos^{}**

Universidade Federal do Piauí (Brasil)
helannhaf@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4237-9808>

Recebido/Received: 25.07.2022/July 25th, 2022.

Aprovado/Approved: 17.11.2022/November 17th, 2022.

Como citar este artigo/*How to cite this article*: PESSOA, Robertônio Santos; SANTOS, Helannha Francisca Nunes dos. Democracia em transformação: apontamentos sobre a reconfiguração dos elementos da democracia ante os influxos dos modelos participativos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 87-106, out./dez. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1671.

[†] Professor da Universidade Federal do Piauí (Teresina-PI, Brasil). Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutorando em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Procurador da Fazenda Nacional. *E-mail*: robertoniopessoa@uol.com.br.

^{**} Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Piauí (Teresina-PI, Brasil). Especialização em Direito do Trabalho pela UNINOVAFAPÍ. Analista do MPU. *E-mail*: helannhaf@hotmail.com.

Resumo: O presente artigo aborda inicialmente as principais concepções de democracia, com o alerta de que não existe um conceito unânime e definitivo para esse regime de governo. Na sequência, traça um panorama evolutivo da democracia a partir dos elementos que lhe foram agregados nos últimos séculos, como a representação política, as eleições e os partidos políticos. Faz-se, então, um esboço da prática democrática nos séculos XX e XXI, com destaque para dados coligidos por organismos internacionais a respeito dos índices de democracia no mundo durante esse período. As teorias sobre a democracia desenvolvidas especialmente a partir da segunda metade do século XX são tratadas a seguir. Na parte final, o destaque recai sobre os modelos de democracia participativa que foram concebidos como uma resposta à insuficiência da democracia representativa, no intuito de incrementá-la com a introdução de mecanismos aptos a promoverem um diálogo dos cidadãos com o governo, tornando as decisões destes mais responsivas às demandas dos primeiros, com um substancial ganho de legitimidade, aceitação e eficácia social.

Palavras-chave: Democracia. Representação política. Legitimidade. Democracia participativa. Democracia deliberativa.

Abstract: This article initially addresses the main concepts of democracy, with the warning that there is no unanimous and definitive concept for this regime of government. It then provides an evolutionary prospect of democracy from the elements that have been added to it in recent centuries, such as the political representation, the elections and the political parties. An overview of democratic practice in the 20th and 21st centuries is then made, with emphasis on data collected by international organizations on the indices of democracy in the world during this period. The theories about democracy developed especially from the second half of the 20th century are discussed subsequently. In the final part, the emphasis is on the models of participatory democracy that were conceived as a response to the insufficiency of representative democracy, in order to improve it with the introduction of mechanisms capable to promote a dialogue between citizens and the government, making their decisions more responsive to the demands of the former, with a substantial gain in legitimacy, acceptance and social effectiveness.

Keywords: Democracy. Political representation. Legitimacy. Participatory democracy. Deliberative democracy.

Sumário: Introdução – **1** Concepções de democracia – **2** Instituições da democracia moderna – **3** A expansão da prática democrática nos séculos XX e XXI – **4** Teorias contemporâneas do processo democrático: novos modelos de democracia – Conclusão – Referências

Introdução

A democracia é um tema inesgotável e, embora constitua um dos assuntos mais explorados da ciência política e foco de atenção também entre filósofos, juristas e autores das mais diversas áreas, os estudos em torno desse fenômeno são reacendidos em contextos sociopolíticos nos quais suas instituições se encontram desacreditadas, abalando a convicção sobre a sobrevivência dos regimes de governo com características democráticas e, outrossim, estimulando debates sobre fórmulas para consolidar ou aprofundar a democracia.

Este é um contexto propício para revisitar o próprio significado de democracia, bem como analisar a formatação e o desenvolvimento da representação, que é o principal elemento da democracia moderna, além de estudar as críticas a esse instituto e conhecer os modelos concebidos para superar as deficiências que foram se evidenciando no decurso das últimas décadas.

O ponto de partida desta análise está, portanto, nas concepções de democracia. Não é tarefa fácil definir democracia. Tem-se desde a concepção mais elementar possível da democracia, como “governo do povo”, até construções mais sofisticadas, que estabelecem uma definição a partir de um elenco de critérios que deverão estar presentes em concomitância.

Então, partindo das concepções de democracia, segue-se para um esboço do desenvolvimento das instituições da moderna democracia. Como será visto, a democracia não foi criada de um ato só, como um invento científico. É um fenômeno alimentado pelas circunstâncias político-sociais que a foram impulsionando até sua configuração atual. Aliás, falar em configuração atual também não significa que exista uma roupagem única, mesmo porque a democracia existe em sistemas de governo distintos. Porém, há instituições que foram incrementando a democracia para adaptá-la às novas circunstâncias, de que a representação é o exemplo mais significativo.

No entanto, o instituto da representação política, com o passar do tempo, mostrou deficiências que o foram descreditando como solução para a sobrevivência da democracia nesses novos tempos e, aliado a um intento de aperfeiçoar a democracia pelo resgate da participação dos cidadãos nas decisões políticas que lhes afetam, despontaram modelos que se propõem a otimizar a democracia.

São modelos teóricos em experimentação prática, a partir da introdução de mecanismos nos sistemas legais de países como o Brasil, com aptidão para estabelecer um diálogo entre os cidadãos e o governo, tornando este mais responsivo às demandas daqueles. Esses novos modelos constituem o que veio a ser chamado em sentido amplo de democracia participativa, que se tornou a linha de frente dos estudos mais recentes sobre a democracia.

1 Concepções de democracia

Originalmente, a democracia era tema próprio da política, mas aos poucos prosperou no direito. Nesse sentido é que Moreira Neto destaca a “conhecida previsão” de Norberto Bobbio de que “a política se juridiciza e o direito se politiza”.¹

A mais elementar definição de democracia é encontrada na parte final do notório Discurso de Gettysburg proferido pelo presidente dos Estados Unidos Abraham Lincoln, na tarde do dia 19 de novembro de 1863, no contexto da Guerra de Secessão americana, quando o presidente declara “[...] e que o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desapareça da face da Terra”.

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 169.

Ressalta-se que, para Clifford D. May, citado por Lijphart, o autor dessa definição é, na verdade, Daniel Webster, que trinta e três anos antes de Lincoln fez um discurso no qual mencionou um “governo do povo, feito para o povo e pelo povo, e responsável perante o povo”.²

Não há dúvidas, como destaca Medauar, de que a democracia exerce desde a antiguidade um fascínio nas mais diversas sociedades. A mencionada autora fala da democracia como “a ideia política mais poderosa do mundo”, ressaltando que os adjetivos “democrático” e “democrática” dela derivados encontram-se nos textos constitucionais de diversos Estados contemporâneos.³

A ideia de democracia é extremamente popular no mundo contemporâneo, mas seu significado variou e “evoluiu” bastante ao longo desses mais de dois mil e quinhentos anos, desde a sua gênese em Atenas, na Grécia Antiga. De acordo com Dahl, “as noções grega, romana, medieval e renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores e geram uma miscelânea de teorias e práticas quase sempre profundamente incompatíveis entre si”.⁴

Na mesma linha de pensamento, Cassese enfatiza que “o termo ‘democracia’ indica regimes antigos e modernos, entre si muito diversos, e vem sendo usado genericamente como sinônimo de ‘governo’ ou de ‘bom governo’”.⁵ Em complemento, Dahl aduz que “[...] ‘a democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares”.⁶ Então, elabora a seguinte indagação: “Se democracia significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que significa hoje?”. E Medauar: “[...] é possível caracterizar a democracia? É viável cogitar de elementos comuns nas diversas concepções de democracia?”.⁷

O “povo”, que aparenta ser o elemento comum na concepção de democracia, inclusive compõe o significado etimológico da palavra (*demokratia*: *demos*, povo, e *kratos*, governar), tem, em si, significados controversos também, pois, da mesma

² MAY, Clifford D., 1987 *apud* LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países. 4. ed. Tradução de Vera Caputo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 23.

³ MEDAUAR, Odete. Variações sobre um tema de todos: democracia. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Democracia, justiça e cidadania*: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 292.

⁴ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 3.

⁵ CASSESE, Sabino. *La democrazia e i suoi limiti*. Milão: Mondadori, 2018. p. 9 *apud* MEDAUAR, Odete. Variações sobre um tema de todos: democracia. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Democracia, justiça e cidadania*: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 292.

⁶ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 13.

⁷ MEDAUAR, Odete. Variações sobre um tema de todos: democracia. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Democracia, justiça e cidadania*: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 292.

forma, representou coisas diferentes em épocas diferentes. Na verdade, é um termo datado e contingente ante a incidência das características e leis de cada sociedade.

Considerando o povo como o grupo de pessoas que tem o direito de participar de um governo, direta ou indiretamente, basta pensar no exemplo ateniense, no qual o vocábulo povo (*demos*) englobava apenas uma pequena parte dos adultos, restando excluídos as mulheres, os estrangeiros residentes permanentes e os escravos. Esse era o contexto histórico grego, no qual não se compartilhavam os conceitos modernos de liberdade e igualdade.

Pautar, porém, o conceito de democracia pelo elemento “povo” não esbarra apenas nas diferentes acepções dessa palavra, ora com significado mais restrito, ora mais alargado. Diversos outros fatores influenciam no entendimento do que é a democracia no mundo contemporâneo.

Dahl, por exemplo, relaciona cinco critérios para se identificar a existência de uma democracia, quais sejam: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.⁸

A ideia aqui acatada é a de que a democracia se fundamenta na ideia de soberania popular para a formatação das decisões políticas nos mais diversos aspectos da vida, em maior ou menor grau, a depender da maturidade desse regime de governo em cada sociedade.

Ao longo do tempo, diversas experiências democráticas foram desenvolvidas, com caracteres de avanços ou de retrocessos, considerados do ponto de vista de que, quanto mais os cidadãos podem participar seus anseios aos responsáveis pelas decisões que lhes afetam, maior será o nível democrático alcançado.

As teorias seguiram a prática democrática e são bastante diversas. Assim como não foi inventada de um ato só, mas construída na experiência prática, ou seja, inventada e reinventada em um movimento incessante diante das novas circunstâncias e necessidades que se apresentavam, surgiram ideias e práticas para aperfeiçoar e aprofundar a democracia nos países que se proclamaram Estados Democráticos de Direito, como o Brasil.

Nessa linha de pensamento, insere-se a observação de Bobbio de que a maior ou menor democraticidade de um regime depende do significado de democracia escolhido, que, como visto, não é unânime. Porém, o ponto a se convir, segundo o autor, é que a democracia perfeita não foi realizada ainda em nenhuma parte do mundo.⁹

A luta pela democracia e, conseqüentemente, pelos direitos que ela agrega conta com a atuação de organismos internacionais, como a Organização das Nações

⁸ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 49.

⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 339.

Unidas (ONU). Resolução aprovada pela assembleia geral da entidade, no âmbito da Cúpula Mundial de 2005, traz um sentido de democracia comum às definições atuais, inserido na seguinte cláusula: “135. Reafirmamos que a democracia é um valor universal baseado na vontade livremente expressa das pessoas de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas”.¹⁰

Como resultado das deliberações desse encontro, foi criado o *The United Nations Democracy Fund* (UNDEF) ou Fundo das Nações Unidas para a Democracia, que financia iniciativas da sociedade civil com o intuito de aumentar o nível de democracia no âmbito dos seus ordenamentos internos.

Ainda no contexto das iniciativas para fortalecer e aprofundar a prática democrática de modo geral, vale destacar a Declaração Universal da Democracia, aprovada em 1997 em reunião realizada pela *Inter-Parliamentary Union* (IPU) ou União Interparlamentar, em português, criada em 1889, com 178 parlamentos membros mais 14 membros associados.

O documento é dividido em três partes: os princípios da democracia; os elementos e o exercício de um governo democrático; e a dimensão internacional da democracia. Para esta abordagem sobre a democracia, vale transcrever o primeiro princípio constante no referido documento: “1. A democracia é um ideal universalmente reconhecido, uma meta que se baseia em valores comuns partilhados pelos povos de todo o mundo, [...]. É, assim, um direito básico de cidadania, a ser exercido em condições de liberdade, igualdade, transparência e responsabilidade, com o devido respeito à pluralidade de pontos de vista, no interesse da comunidade”.¹¹

Infere-se, portanto, que não é simples conceituar democracia, mas há consenso entre os estudiosos no sentido de que ela representa um regime de governo desejável e necessário, reforçando a máxima de que “a cura para os males da democracia é mais democracia”.¹²

2 Instituições da democracia moderna

Inicialmente, é preciso reforçar a assertiva de que a democracia não seguiu um caminho ascendente (uniforme) ao longo da história até a sua atual configuração. Na verdade, a sua “evolução” é marcada por progressos e retrocessos.

¹⁰ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração universal da democracia: resolução A/60/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, setembro de 2005*. p. 30. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf. Acesso em: 28 maio 2022. (Tradução nossa).

¹¹ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração universal da democracia: resolução A/62/7 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, setembro de 2007*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012. p. 7.

¹² BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1.572.

Embora também tenha sido vivenciada em Roma, onde foi chamada de república, Atenas é considerada o berço da democracia. Essa cidade-estado da Grécia Antiga instituiu um governo que propiciou uma participação popular significativa, embora restritiva sob a lente dos princípios hodiernos. Tal forma de governo teria surgido no século V a.C. e sobrevivido por cerca de dois séculos, quando Atenas foi conquistada pela Macedônia.¹³

Durante séculos, com breves lampejos de restabelecimento, vigoraram regimes autoritários, até que na Europa do século XVII a democracia ressurgiu com novas características, moldada pelo contexto da época, que exigia sua reconfiguração para que pudesse se firmar como regime político de governo, em conformidade com as circunstâncias político-sociais e valores advindos das revoluções modernas, “com propostas de liberdade (Revolução Americana), participação e igualdade política (Revolução Francesa)”.¹⁴

No início do século XVIII, conforme observa Dahl, já haviam surgido na Europa práticas políticas que se tornariam elementos importantes na vivência democrática de épocas posteriores.¹⁵ Uma dessas práticas registradas pelo autor levará ao mais relevante elemento da democracia atual, que é a representação.

No entanto, cabe alertar que a origem da representação não tem relação com a democracia. Esse instituto não surgiu para viabilizar a democracia. A democracia era praticada sem a representação, que, por sua vez, era aplicada de outras formas, sem relação com a teoria e a prática democrática.¹⁶ Pode-se até dizer que, inicialmente, democracia e representação eram incompatíveis, na medida em que a democracia então concebida era exercida de forma direta.

A visão preponderante até o século XVIII era a de que, em um governo do povo, para o povo governar, fazia-se necessário que o povo deliberasse por si, reunido em um único local. Ou seja, a democracia existia apenas no âmbito das assembleias populares, nas quais cada cidadão falava por si.

No final do século XVIII, contudo, uma visão diferente da representação despontou. De acordo com Dahl, os autores perceberam que, “ao unir a ideia democracia de governo do povo à prática não democrática da representação, a democracia podia assumir uma forma e uma dimensão totalmente novas”.¹⁷

Em fevereiro de 1793, Condorcet apresentou à Convenção Nacional francesa a concepção de representação democrática. Com o seu plano, Condorcet “redefiniu

¹³ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2016. p. 21.

¹⁴ WEISSMANN, James. *Democracia participativa*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020. p. 35.

¹⁵ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2016. p. 31.

¹⁶ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 107, 118-120.

¹⁷ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 43.

a relação entre democracia e representação” e sustentou que, longe de antitéticas, ambas poderiam ser complementares.¹⁸

De acordo com Beçak, “nesta nova construção, se o papel de Condorcet é significativo, particularmente na nomeação do modelo, elaborando-se daí a sua figura como o pai da ‘democracia representativa’, é Guizot quem será reconhecido como o idealizador do sistema na ‘idade liberal’: os eleitores ‘devem confiar-se às luzes daqueles que foram escolhidos’”.¹⁹ O autor registra que o modelo foi acatado pela primeira vez na primeira Constituição Francesa.

Do outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos da América, aquela visão tradicional da democracia direta fora também afastada. De acordo com Dahl, quando da Convenção Constitucional reunida na Filadélfia em 1787, já havia certo consenso quanto à necessidade de um governo representativo.²⁰

Em poucas gerações desde Montesquieu e Rousseau, a representação foi amplamente aceita pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia, de uma doutrina adequada apenas para as cidades-estados pequenas e em rápida extinção para uma doutrina aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna.²¹

Assim, ao longo do tempo, as instituições que hoje caracterizam a democracia foram se formatando. Nesse percurso, imbrincadas com a representação, surgiram as eleições, primeiro para os legislativos. De acordo com Dahl, para os legislativos, as eleições chegaram bem cedo, por meio da prática de eleger funcionários superiores para fazer as leis. O autor registra que, já no começo do século XVIII, a Inglaterra realizava eleições para os legislativos, o que passou a ocorrer nos Estados Unidos entre os séculos XVII e XVIII.²²

Os partidos políticos são outra instituição surgida nessa transformação, em meados do século XIX, marcando profundamente o perfil da democracia.²³ Dallari ressalta que, “tendo-se afirmado no início do século XIX como instrumentos eficazes da opinião pública, dando condições para que as tendências preponderantes no Estado influam sobre o governo, os partidos políticos se impuseram como o veículo natural da representação política”.²⁴

¹⁸ DALAQUA, Gustavo Hessmann Dalaqua. Representação democrática em Condorcet: uma resposta às críticas de Vladimir Safatle. In: WERLE, Denílson Luís et al. (Org.). *Justiça, teoria crítica e democracia*. Florianópolis: Nefiponline/UFSC, 2018. p. 242-256. p. 246.

¹⁹ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 257.

²⁰ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 108.

²¹ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 44.

²² DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 101.

²³ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 274.

²⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1998. n.p.

Em meados do século XX, os partidos políticos passaram a ter reconhecimento constitucional e, hoje, sua associação com a democracia é tida de maneira quase unânime como inseparável.

Assim, moldada pelas circunstâncias de cada época e lugar, a democracia chega ao século XXI com características que muito a distanciam do modelo embrionário existente na Grécia Antiga.

3 A expansão da prática democrática nos séculos XX e XXI

O século XX vivenciou momentos de alternância entre a preponderância do regime democrático e a proliferação de regimes autoritários, moldada pelas circunstâncias político-sociais em rápida transformação, mas, até o século XX, “a maior parte do mundo proclamava a superioridade dos regimes não democráticos, na teoria e na prática”²⁵ e, até recentemente, a maioria dos seres humanos estava subordinada a governos não democráticos. Inclusive, até dois séculos atrás, havia pouquíssimos exemplos de verdadeiras democracias, mais relegadas à teorização do que a uma prática de governo entre os povos.²⁶

Na primeira metade do século XX, a democracia sofreu diversos reveses, levando a dúvidas sobre a sua sobrevivência. Medauar destaca que “os ideais, as concepções e a prática da democracia vêm atravessando longo tempo, enfrentando duas grandes guerras, no século XX, a ascensão de vários totalitarismos, a ocorrência de graves crises econômicas mundiais, por exemplo, e, no momento atual, surgem dúvidas a respeito de sua sobrevivência”.²⁷

No entanto, já havia críticas ao sistema desde o final do século XIX, daí a questão posta por Aleixo se a democracia seria “essencialmente o sonho de alguns filósofos do século XVIII erradamente transcrito nas estruturas políticas do século XIX ocidental, por uma classe que encontrou nela a síntese entre o idealismo muito vago e interesse muito preciso?”.²⁸

Uma das críticas mais contundentes era o distanciamento entre a vontade do eleitor e a do representante eleito, devido à sobreposição de interesses de classes sociais ou até mesmo de interesses pessoais dos representantes. A existência de uma plutocracia dentro das instituições democráticas fora percebida por Pareto, em

²⁵ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 57.

²⁶ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 13.

²⁷ MEDAUAR, Odete. Variações sobre um tema de todos: democracia. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (Coord.). *Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas*. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 293.

²⁸ ALEIXO, José Carlos Brandi. Democracia representativa. *Revista de Informação Legislativa*. a. 14, n. 53, p. 67-92, jan./mar. 1977. p. 79.

1920, e os próprios estudiosos do fenômeno dos partidos políticos começaram a alertar para uma tendência oligárquica nessas agremiações.²⁹

Na época, o aparecimento da chamada “questão social”, que depois levaria ao Estado social, também começou a influenciar o desenvolvimento da prática democrática, na medida em que passou a exigir órgãos legislativos mais responsivos às demandas sociais.

Entretanto, esse movimento não chegou a se consolidar naquele momento ante a ascensão do autoritarismo, que fez com que os projetos democráticos em desenvolvimento fossem postos de lado. Essas condições históricas, aliadas à Segunda Guerra Mundial, provocaram uma diminuição no número de países democráticos, além de uma pausa no processo de aprofundamento das democracias que sobreviveram.

Beçak destaca pesquisa de Paul Ginsborg acerca do número de países com características democráticas no desenrolar do século XX, segundo a qual, por volta do ano de 1926, existiam apenas 29 países com características democráticas, número reduzido para 12 por volta de 1942. Na segunda metade do século XX, houve uma expansão da democracia e, por volta de 1988, 66 países poderiam ser classificados como democracias representativas,³⁰ percepção histórico-política que Samuel Huntington denominou de “ondas de democratização” e “ondas de desdemocratização”.

Essa informação reforça a assertiva de que a democracia como prática de governo não percorre um caminho ascendente de aprimoramento ou consolidação, rumo ao ápice de um regime ideal, sem percalços. Para corroborar, é pertinente registrar o relatório *The Global Expansion of Authoritarian Rule*, traduzido para o português como “A expansão global do regime autoritário”, produzido em 2022 pela *Freedom House*, organização sem fins lucrativos criada em 1941 e sediada em Washington, D.C., capital dos Estados Unidos. De acordo com o documento, a democracia encontra-se atualmente ameaçada ante a expansão de governos autoritários. A pesquisa revela que um total de 60 países sofreram declínios no ano passado, enquanto apenas 25 melhoraram. Atualmente, cerca de 38 por cento da população global vive em países não livres, a maior proporção desde 1997.³¹

Na mesma linha, a divisão de inteligência do grupo *The Economist* publica desde 2006 relatórios denominados *Democracy Index* ou Índice de Democracia, abrangendo quase toda a população mundial. O índice de democracia é medido levando em conta cinco critérios, quais sejam, processo eleitoral e pluralismo, funcionamento

²⁹ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 301-303.

³⁰ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 734.

³¹ FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/202202/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. O *Democracy Index 2021* registra que, em 2021, a porcentagem de pessoas vivendo em uma democracia caiu para menos de 50%, e os regimes autoritários ganharam espaço, por diversos fatores, configurando o maior declínio anual desde o ano de 2010.³²

Dessa forma, com um histórico extenso de avanços e retrocessos, que chegam a descaracterizá-la, por vezes mantendo-se apenas a designação, a democracia segue como controversa mormente entre os teóricos que, além de analisarem os modelos existentes, não poupam esforços nas críticas sobre aqueles formatos que entendem como inviáveis, ao tempo em que propõem a reformulação dos seus diversos elementos.

4 Teorias contemporâneas do processo democrático: novos modelos de democracia

As principais teorias democráticas situam-se entre o alargamento e o estreitamento da democracia, sob o ângulo da integração do cidadão (“povo”) nas decisões políticas.

No início do século XX, a concepção predominante de democracia era derivada do republicanismo, cujas ideias centrais são as de que o homem é um ser social e político, em igualdade perante a lei.³³ De acordo com Dahl, “a doutrina republicana insistia, além disso, que nenhum sistema político poderia ser legítimo, desejável ou bom se excluísse as pessoas da participação no governo”.³⁴

Avritzer, ao analisar essa concepção predominante de democracia, alerta sobre a ideia de que existia uma oposição insanável entre soberania e institucionalidade democrática. Outrossim, para o autor, a concepção republicana de democracia albergou duas contradições naquela época, entre participação e aumento da complexidade administrativa e entre participação política e representação.³⁵ Tais contradições tornaram a teoria democrática republicana “vulnerável a um conjunto de ataques”.

De fato, a soberania, como sinônimo de exercício da vontade geral pela participação, nos moldes republicanos, sofreu diversas críticas, como as de Max Weber, para o qual apenas era possível uma forma de administração burocrática e, em consequência, inviável o exercício da soberania no modelo participativo.

³² ECONOMIST INTELLIGENCE - EIU. *Democracy Index 2021: the China challenge*. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

³³ AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Revista Sociologias*, ano 1, n. 2, jul./dez. 1999. Porto Alegre: UFRGS, 1999. p. 19.

³⁴ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 36.

³⁵ AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Revista Sociologias*, ano 1, n. 2, jul./dez. 1999. Porto Alegre: UFRGS, 1999. p. 19-20.

Essa ordem de questionamentos abriu caminho para novas propostas no âmbito da teoria democrática no pós-guerra, como o elitismo democrático, inaugurado por Joseph Schumpeter, economista e cientista político austríaco, segundo o qual a soberania popular não tem relação com o conteúdo das escolhas feitas, senão o poder de escolher os governantes. Para o autor, “a democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política [...] e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas”.³⁶

As ideias de Schumpeter acerca da democracia, assim, têm um forte embasamento na teoria da representação política, mas em um formato mais radical, na medida em que, na sua concepção, “a democracia era um procedimento para viabilizar a competição política sem violência e para colocar um grupo de pessoas no poder”.³⁷

Schumpeter concentrou suas reflexões não em questionar a soberania, mas em compatibilizá-la com uma sociedade de massas e com o aumento da complexidade administrativa antes mencionados. A indagação de Schumpeter é a seguinte: “De que maneira será tecnicamente possível ao *povo* governar?”.³⁸ Na sua linha de pensamento, a soberania não era meio de captar o conteúdo da vontade geral, o que era impossível. Como alternativa, Schumpeter reduziu a democracia a um método de escolha dos governantes.

Entretanto, o conceito e prática democráticos hegemônicos têm sido contestados nos últimos anos, em razão de circunstâncias que levaram a uma propalada crise da democracia representativa, reacendendo-se o debate sobre a suficiência desse modelo como sustentáculo da soberania popular.

Nesse contexto, impulsionada pelas circunstâncias políticas e sociais da segunda metade do século XX, a democracia restou oxigenada com novos modelos nos quais o papel do “povo” também é tema central, mas sob um novo enfoque.

As expressões mais utilizadas quando se fala em novos modelos de democracia são “democracia participativa” e “democracia deliberativa”. Beçak informa que a preferência da doutrina norte-americana é pelo termo “democracia deliberativa”, enquanto a doutrina francesa opta pela expressão “democracia deliberativa”.³⁹ Mas também não há um consenso sobre essa nomenclatura, pois a maioria dos autores a utiliza indistintamente ou adota um dos termos e ignora a existência do

³⁶ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. n.p.

³⁷ WEISSMANN, James. *Democracia participativa*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020. p. 61.

³⁸ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. n.p.

³⁹ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1.583.

outro. Há, ainda, os que vislumbram distinções entre os dois modelos, primando pela utilização conforme as características próprias percebidas.

Esses dois modelos também são procedimentalistas, mas os processos são direcionados para uma maior interferência dos cidadãos nas decisões públicas em sentido amplo. Ou seja, o ponto central é a “possibilidade de otimização da prática política democrática com a utilização e/ou maximização de alguns instrumentos, [...], os quais, na efetividade de sua utilização, acabariam por assegurar maior ganho de conteúdo”.⁴⁰ Tal conteúdo, incrementando as decisões políticas, tem o potencial para conferir uma maior legitimidade das escolhas nelas contidas.

Ademais, são compatíveis com a democracia representativa, qualificando-a, no entanto, pelo exercício de uma cidadania ativa, na qual as decisões políticas sofrem os influxos da vontade e da opinião pública. Não há aqui uma insurgência contra o modelo representativo, portanto. A ideia é qualificar a democracia representativa pelo elemento “participação”, mas uma participação para além do voto em eleições periódicas.

A Carta Democrática Interamericana, adotada pelos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), proclama, no art. 6º, esse novo significado de participação: “A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia”.⁴¹

Tratando especificamente da democracia participativa, Santos e Avritzer consideram-na como um dos grandes campos sociais e políticos nos quais “está sendo reinventada a emancipação social” no início do século XXI.⁴² De acordo com suas pesquisas, o contexto histórico da emergência da democracia participativa é o da redemocratização dos países do Sul, no âmbito da terceira onda de democratização, o que pode ser aplicado ao Brasil.

No relatório *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*, elaborado em 2004 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ressalta-se que “na América Latina alcançou-se a *democracia eleitoral* e suas liberdades básicas”. Porém, “agora se trata de avançar na *democracia de cidadania*”. Esta, por sua vez, “é a que nos permite passar de eleitores a cidadãos”.⁴³

⁴⁰ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 167.

⁴¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta Democrática Interamericana*. Washington, D. C.: Unidade para a Promoção da Democracia da OEA (UDP), 2001.

⁴² SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 55.

⁴³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*. Santana de Parnaíba: LM&X, 2004.

Portanto, ambas as modalidades de democracia, participativa e deliberativa, fundamentam-se no pressuposto de que o exercício da soberania popular não se resolve com a realização de eleições periódicas em que os cidadãos elegem seus representantes para legislar e, com isso, traçar o caminho que será percorrido nos anos seguintes, com base em uma decisão política terceirizada. A palavra de ordem é participação, numa acepção que muito ultrapassa o voto, diferentemente da visão predominante nas concepções hegemônicas de democracia.

Nesse sentido, Gomes destaca que “[...] a formulação de alternativas, teóricas e práticas, para o crescimento dos níveis de participação civil nos negócios públicos, tem se transformado no tema central e na grande novidade da teoria da democracia nas últimas décadas”.⁴⁴

No Brasil, Bonavides, a par da “queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos”, endossa essa ideia ao defender de maneira bastante incisiva a necessidade de revisar a democracia representativa, fortalecendo a cidadania e restaurando a legitimidade das decisões políticas. Assim, o autor ressalta a “necessidade de repolitizar, por meio da democracia participativa, o princípio da legitimidade”.⁴⁵

Dessa forma, democracia participativa, em sentido amplo, é um modelo de democracia qualificado por um governo permeável a uma participação mais direta dos cidadãos, em complementação à democracia representativa. Em outras palavras, é um método para democratizar a democracia representativa.

Bernardes destaca que “as bases da democracia participativa se encontram no questionamento e avaliação sobre quanto há de participação na representação e quanto ela pode contribuir para aperfeiçoar o debate”.⁴⁶ Os teóricos contemporâneos da democracia participativa são Carole Pateman e Macpherson, que propugnam uma complementação da democracia representativa por meio da inserção de instrumentos participativos.

Carole Pateman inicia sua obra *Participação e teoria democrática* com a seguinte indagação: “Qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?”.⁴⁷ A participação, como se sabe, tem um papel bastante diminuto nas teorias que sustentam a superioridade da democracia representativa. Um dos motivos é a preservação da estabilidade do regime político, que poderia ser comprometida com

⁴⁴ GOMES, Wilson. A Democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Fronteiras – Estudos Midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005. p. 216

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 18-19.

⁴⁶ BERNARDES, Marciele Berger. *Democracia na sociedade informacional: políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros*. Dissertação - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. p. 88.

⁴⁷ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 9.

a interferência das massas. O outro reside na crença de uma limitação intelectual e apatia ou desinteresse da população em geral em participar da vida política.

De fato, conforme observa Bernardes, Pateman não explica o que é a democracia participativa, mas, apoiada nas ideias de Rousseau e John Stuart Mill, deixa claro que a participação deve ocorrer nas tomadas de decisão e que, nesse processo, a capacitação dos cidadãos é elemento crucial.⁴⁸

Macpherson, na obra *Democracia liberal: origens e evolução*, também adotou um questionamento a fim de iniciar sua incursão na teoria da democracia participativa. O autor indaga: “Pode um governo liberal-democrático tornar-se mais participante, e em caso positivo, como?”.⁴⁹ Para esse teórico, a democracia não é apenas um método, mas um tipo de sociedade.

Monteiro destaca que, na percepção de Macpherson, “[...] mais importante do que estabelecer as premissas teóricas do funcionamento da democracia participativa é formular os caminhos para se atingi-la”.⁵⁰ E, de fato, o autor aponta possíveis caminhos nesse sentido, como a mudança de consciência e postura do povo e a “redução das desigualdades sociais e econômicas”, condições que, de forma recorrente, serão apontadas, junto a outras, como obstáculos a um incremento da participação social nos processos de participação que lhes são disponibilizados e que, outrora, também já foram utilizados como justificativa para a manutenção de uma democracia puramente representativa, a cargo dos governantes escolhidos por meio do voto.

Por outro lado, encontra-se em Jürgen Habermas, filósofo alemão da Escola de Frankfurt, o desenvolvimento mais destacado da teoria da democracia deliberativa. Para Habermas, a democracia deliberativa fundamenta-se na comunicação, caracterizada pelo discurso e pela argumentação em igualdade de condições. A teoria de Habermas enquadra-se em um modelo procedimentalista ampliado, qualificado pela participação dentro desse fluxo de comunicação racional.

Com efeito, o modelo defendido expressamente por Habermas “apoia-se, precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo de política deliberativa realizam-se em toda a sua plenitude”.⁵¹ A esfera

⁴⁸ BERNARDES, Marciele Berger. *Democracia na sociedade informacional: políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros*. Dissertação - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. p. 89.

⁴⁹ MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 98.

⁵⁰ MONTEIRO, Maurício Gentil. *Democracia participativa e as novas tecnologias de informação e comunicação: desafios e perspectivas 2019*. Curitiba: Appris, 2020. p. 75.

⁵¹ HABERMAS, Jürgen. Três modelos de democracia. *Revista Lua Nova*, n. 36, 1995, p. 45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tcSTz3QGHghmfzvbL6m6wck/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2022.

pública de deliberação, um dos elementos essenciais da teoria de Habermas, é o *locus* onde os fluxos comunicativos são estabelecidos.

4.1 Instrumentos de implementação da democracia participativa

No Brasil, “a primeira experiência significativa de participação popular no campo institucional aconteceu justamente durante o processo constituinte que redundou na Constituição da República de 1988, por meio das emendas populares [...]”.⁵² O resultado dessa abertura pelo regimento na Assembleia Nacional Constituinte foi a apresentação de 160 emendas populares subscritas por 12 milhões de eleitores.

Promulgada, a Constituição da República de 1988 instituiu um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos, entre outros, são a soberania e a cidadania (art. 1º, incisos I e II, CF/88). Ademais, restou estabelecido que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (art. 1º, parágrafo único), o que é sobremaneira simbólico sobre a forma de democracia que se pretendia instalar no país. Outrossim, ao definir o formato de participação, proclamou que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (art. 14).

Dessa forma, no Brasil, os instrumentos tradicionais de consecução da democracia semidireta ou participativa são o referendo e o plebiscito, além da iniciativa popular, os quais não tiveram aplicabilidade substancial até o momento. Vale registrar que em apenas dois momentos o povo foi chamado a participar de um plebiscito e de um referendo, em 1996 (escolha da forma de governo para o país) e 2005 (comercialização de armas de fogo e sua aquisição por civis). Algo semelhante se passa com o instituto da iniciativa popular ante os requisitos de difícil observância para que se dê a apresentação de projeto de lei diretamente pelos cidadãos. Na prática, trata-se mais de instrumentos sociais mobilizadores do que meios efetivos de exercício de uma democracia participativa em sentido estrito.

Outros institutos semelhantes existem, mas não se encontram acolhidos na legislação pátria, como o *recall* e o veto popular, aplicados em algumas localidades dos Estados Unidos, além do *abberufungsrecht*, na Suíça.

A título de registro histórico, Comparato lembra que algumas das primeiras constituições estaduais republicanas instituíram o *recall* para mandatos legislativos e que a Constituição Paulista de 1891 previu também o veto popular, consistente na “revogação de decisões de autoridades municipais, mediante proposta de um

⁵² WEISSMANN, James. *Democracia participativa*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020. p. 101.

terço e aprovação de dois terços do eleitorado”. O autor recorda também que, nas primeiras constituições do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina, “os eleitores, em nova votação, podiam ‘cassar’ o mandato de seus representantes”.⁵³ Contudo, todas essas inovações tiveram vida curta.

Mundo afora, há distintos exemplos de democracia deliberativa: as *planungszelle* (*planning cells*) alemãs, os júris americanos e ingleses, as *electronic town meetings*, as *consensus conferences*, o *US national deliberation day*, além dos “experimentos em Chicago com relação à governança de cidadãos em policiamento e educação públicos, o *e-thePeople website* e o *danish empowerment of parents in primary schools*”.⁵⁴

No Brasil, além das figuras tradicionais acima, de aplicação bastante tímida, a instituição do princípio democrático e, com ele, o princípio da participação pavimentaram o caminho para a participação da sociedade nas decisões políticas, legislativas ou administrativas, nos aspectos individual e coletivo. Com efeito, o exercício da democracia no Brasil dispõe de mecanismos aptos a transpor a barreira da mera escolha de representantes, que vão também muito além das figuras do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. O próprio texto constitucional e a legislação ordinária preveem distintas formas de participação da sociedade. Porém, a almejada participação propugnada pelos teóricos dos modelos de democracia participativa e deliberativa tem diante de si obstáculos das mais diversas ordens para que passe do plano teórico para a realidade fática.

Conclusão

O esforço evolutivo da democracia demonstra que ela é um fenômeno inacabado, como o são em geral as instituições político-sociais. Disso resultam os incessantes estudos em torno do tema, impulsionados, ademais, pela importância que um regime de governo detém sobre diversos aspectos da vida de um povo.

Na linha de frente, as pesquisas sobre os mecanismos que podem se tornar instrumentos aptos a consolidar e aprofundar a democracia. Essa necessidade resulta de uma percepção de que a democracia representativa nos moldes preconizados pelas teorias hegemônicas, a exemplo da elitista, não é suficiente para captar e fazer inserir nas decisões políticas, legislativas e administrativas, os interesses e as necessidades dos destinatários, em última instância, das escolhas imbuídas nessas decisões.

⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online], 1993, n. 28-29, p. 85-106. n.p. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100005>. Acesso em: 17 mar. 2022.

⁵⁴ GINSBORG, 2008, p. 65 *apud* BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1.654.

O caminho rumo a esse objetivo, de acordo com os teóricos estudados, é complementar a democracia representativa com instrumentos capazes de encetar um diálogo entre os cidadãos e o governo. A palavra de ordem nesse contexto é “participação”.

No caso do Brasil, essa participação, além de cogente, ante a incidência do princípio democrático constitucionalmente estabelecido, é de destacada necessidade quando se propõe construir decisões mais legítimas, acertadas e convergentes com as demandas sociais.

O desafio da participação cidadã tem hoje ao seu dispor aliados das mais diversas espécies. A revolução tecnológica, por exemplo, que impulsionou o desenvolvimento das chamadas tecnologias da informação e comunicação, as quais, por sua vez, estão provocando uma transformação nas estruturas sociais e governamentais, abre um cenário com amplas possibilidades de construção de canais de diálogos estruturados nessas novas tecnologias.

Por outro lado, os obstáculos são consideráveis. Inexiste uma fórmula que permita à democracia sobrepujar-se de forma definitiva sobre os demais regimes de governo, consolidando-se e aprofundando-se sem intercepções. Não basta a formulação de teorias, pois é a realidade prática que impõe o ritmo da mudança paulatina ou abrupta. Também não basta a criação de mecanismos legais de participação. É premente uma sociedade esclarecida, consciente e ativa para que modelos mais permeáveis à participação possam consolidar-se.

Referências

- ALEIXO, José Carlos Brandi. Democracia representativa. *Revista de Informação Legislativa*, a. 14, n. 53, p. 67-92, jan./mar. 1977.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Revista Sociologias*, ano 1, n. 2, jul./dez. 1999. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- BEČAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014. Edição do Kindle.
- BERNARDES, Mariele Berger. *Democracia na sociedade informacional: políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros*. Dissertação – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2016.
- DALAQUA, Gustavo Hessmann Dalaqua. Representação democrática em Condorcet: uma resposta às críticas de Vladimir Safatle. In: WERLE, Denílson Luís *et al.* (Org.). *Justiça, teoria crítica e democracia*. Florianópolis: Nefiponline/UFSC, 2018. p. 242-256.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

ECONOMIST INTELLIGENCE - EIU. *Democracy Index 2021: the China challenge*. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>. Acesso em: 28 fev. 2022.

GOMES, Wilson. A Democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Fronteiras – Estudos Midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

HABERMAS, Jürgen Habermas. Três modelos de democracia. *Revista Lua Nova*, n. 36, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tcSTz3QGHghmfzbvL6m6wK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2022.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 4. ed. Tradução de Vera Caputo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MEDAUAR, Odete. Variações sobre um tema de todos: democracia. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (Coord.). *Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas*. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MONTEIRO, Maurício Gentil. *Democracia participativa e as novas tecnologias de informação e comunicação: desafios e perspectivas 2019*. Curitiba: Appris, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração universal da democracia: resolução A/60/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, setembro de 2005*. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração universal da democracia: resolução A/62/7 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, setembro de 2007*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta Democrática Interamericana*. Washington, D. C.: Unidade para a Promoção da Democracia da OEA (UDP), 2001.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*. Santana de Parnaíba: LM&X, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

WEISSMANN, James. *Democracia participativa*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020. Edição do Kindle.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PESSOA, Robertônio Santos; SANTOS, Helannha Francisca Nunes dos. Democracia em transformação: apontamentos sobre a reconfiguração dos elementos da democracia ante os influxos dos modelos participativos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 87-106, out./dez. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1671.
