

**PATRICIA MARTINEZ ALMEIDA**

**DEMOCRACIA BRASILEIRA: CONTRIBUTOS PARA O PROCESSO  
ELEITORAL NA ERA DIGITAL**

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Doutora Cristina Godoy Bernardo de Oliveira

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2021**

**PATRICIA MARTINEZ ALMEIDA**

**DEMOCRACIA BRASILEIRA: CONTRIBUTOS PARA O PROCESSO  
ELEITORAL NA ERA DIGITAL**

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em direito.

Área de concentração: Direito do Estado

Orientação: Professora Doutora Cristina Godoy Bernardo de Oliveira (FDUSP)

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2021**

**PATRICIA MARTINEZ ALMEIDA**

**DEMOCRACIA BRASILEIRA: CONTRIBUTOS PARA O PROCESSO ELEITORAL NA ERA DIGITAL**

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em direito.

Aprovada em \_\_/\_\_/\_\_

Banca examinadora

---

Professora Doutora Cristina Godoy Bernardo de Oliveira

---

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

---

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

---

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

---

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

ALMEIDA, Patricia Martinez

Democracia brasileira: contributos para o processo eleitoral na Era Digital. / Patricia Martinez Almeida. São Paulo, 2021.

156 f.

Tese (Doutorado) – Universidade São Paulo.

Área de concentração: Direito do Estado

Orientadora: Professora Doutora Cristina Godoy Bernardo de Oliveira

1. Direito – Direito Eleitoral. 2. Processo Eleitoral Democrático. 3. Cidadania e Internet.

Para minha mãe, Maria.

## **AGRADECIMENTOS**

O momento de agradecimentos é sempre especial, esse trabalho é fruto de muitas discussões e incursões em material bibliográfico, documental, dados estatísticos, mas, especialmente pelos recursos humanos de todos os maravilhosos humanos de meu entorno. Por isso, muita gratidão às minhas amigas, Erica, Cindy e Juliana, as quais serviram de suporte para que o trabalho pudesse ser desenvolvido.

Agradeço imensamente todo o apoio de minha família, em especial à minha mãe que, além do carinho de mãe, me emprestou o colo, a casa e me cuidou nos momentos mais críticos dessa empreitada.

Em tempos de pandemia, o cuidado com a saúde mental se sobressai em diversos pontos e para o desenvolvimento deste trabalho não seria diferente. Por isso, foram essenciais os cuidados de meu querido Pedro, que me dedicou atenção e cuidado nas fases mais difíceis.

Aos professores das Arcadas sou grata pelos ensinamentos e pelo maravilhoso empenho em disseminar o conhecimento quando o caos se instaurou e tivemos que ficar isolados em casa. Daquilo que parecia ser uma catástrofe anunciada, conseguiram transformar em luz. A experiência de poder partilhar da sala de aula, mesmo que em ambiente remoto, com personalidades ilustres da história em curso no Brasil não tem preço, mas sim um valor inestimável. Somos pioneiros e participamos efetivamente de uma mudança, forçada e forçosa, mas que rendeu lindos frutos e belas vivências.

A todos e todas, muito obrigada!

A campanha eleitoral mostra se a eleição é livre e justa.  
(SALGADO, 2015, p. 189)

ALMEIDA, Patricia Martinez. **Democracia brasileira**: contributos para o processo eleitoral na Era Digital. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

## RESUMO

A presente tese sobre a democracia brasileira e o processo eleitoral democrático, teve por objetivo categorizar os desafios ao exercício da cidadania na Era Digital, problematizando as consequências positivas e negativas do uso das tecnologias em rede no/para o exercício da cidadania no século XXI e os impactos à democracia diante do uso indevido dos recursos digitais. A pesquisa se justificou em razão das transformações no processo eleitoral democrático, com alargamento do papel do eleitor, com a utilização dos meios digitais como ferramenta para o debate e a participação popular, e, também dos riscos de possíveis desvirtuações às regras do jogo democrático, que se verifica no atual cenário político em que o espaço virtual é usado como arena de campanha pelos políticos, que se valem de algoritmos para direcionar discursos aos eleitores indecisos e, assim, angariar votos. Por isso, foi feito um mapeamento da evolução do processo político democrático, depois elencadas as fases e normas do processo eleitoral democrático no Brasil e, por fim, analisado o estado da arte da democracia na Era Digital, para concluir que o espaço virtual, apesar das festividades e do entusiasmo inicial em sua utilização com ágora virtual, para oportunizar a democracia deliberativa, se mostrou como ambiente técnico de manipulação da opinião pública por meio de algoritmos, ou seja, que o espaço virtual não é democrático. Para tanto foram utilizados os métodos de procedimento histórico e fenomenológico e método de abordagem hipotético-dedutivo, a pesquisa qualitativa e o levantamento de dados foram feitos com base em pesquisa documental e bibliográfica e análise de dados estatísticos em banco de dados oficiais.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. Processo Eleitoral Democrático. Cidadania e Internet.

## ABSTRACT

*The present thesis about Brazilian democracy and its electoral process aims to categorize the challenges faced upon exercising citizenship at the Digital Age, problematizing the positive and negative circumstances upon the use of technology online to/for the exercise of citizenship on the 21st century, and the impacts to democracy after the improper use of digital resources. The research is justified by the transformations on the electoral process, with expansions on the voter's role, along with, the use of digital media as a tool for debates and broader participation, as well as, the risk of possible misrepresentation to the rules of the democratic game, verified on the present political scenario, in which, the virtual space is used as an campaign arena by politicians that exploit internet algorithms to direct speeches to indecisive voters and amass their choices. Because of this, a map was carried out to show the evolution of the democratic political process, after which the phases and norms of the democratic electoral process in Brazil were listed, and lastly the state of the art of democracy in the Digital Age was analysed to conclude that the virtual space, although initially excitedly used with the virtual "now" to provide deliberate opportunities to democracy, it has now shown that in actuality it's a technical environment that manipulates public opinion based on algorithms, meaning that the present virtual space isn't democratic. Thus, methods of historical and phenomenological procedure and the method of hypothetical-deductive approach were used for a qualitative research and the data collection that were carried out based on documentary and bibliographic research and analysis of statistical data in official databases.*

**Keywords:** *Electoral Law. Democratic Electoral Process. Citizenship and Internet.*

## RÉSUMÉ

*Cette thèse sur la démocratie brésilienne et le processus électoral démocratique visait à catégoriser les défis de l'exercice de la citoyenneté à l'ère numérique, en problématisant les conséquences positives et négatives de l'utilisation des technologies de réseau dans/pour l'exercice de la citoyenneté au 21<sup>e</sup> siècle et les impacts sur la démocratie en raison de l'utilisation abusive des ressources numériques. La recherche était justifiée par les transformations du processus électoral démocratique, avec l'élargissement du rôle de l'électeur, avec l'utilisation des médias numériques comme outil de débat et de participation populaire, et aussi les risques d'éventuelles distorsions des règles du jeu démocratique. , ce qui est vérifié dans le scénario politique actuel dans lequel l'espace virtuel est utilisé comme une arène de campagne par les politiciens, qui utilisent des algorithmes pour diriger les discours vers les électeurs indécis et, ainsi, recueillir des voix. Par conséquent, une cartographie de l'évolution du processus politique démocratique a été réalisée, puis les phases et les normes du processus électoral démocratique au Brésil ont été répertoriées et, enfin, l'état de l'art de la démocratie à l'ère numérique a été analysé, pour conclure que l'espace virtuel, malgré les festivités et l'enthousiasme initial à l'utiliser comme agora virtuelle, pour créer des opportunités de démocratie délibérative, il s'est avéré être un environnement technique pour manipuler l'opinion publique par des algorithmes, c'est-à-dire que l'espace virtuel n'est pas démocratique. Pour cela, les méthodes de procédure historique et phénoménologique et la méthode d'approche hypothétique-déductive ont été utilisées, la recherche qualitative et la collecte de données ont été effectuées sur la base de recherches documentaires et bibliographiques et d'analyses de données statistiques dans des bases de données officielles.*

**Mots-clés:** *Droit Électoral. Processus Électoral Démocratique. Citoyenneté et Internet*

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>13.</b> |
| <b>CAPÍTULO I – O PROCESSO POLÍTICO DEMOCRÁTICO.....</b>                             | <b>18.</b> |
| <b>CAPÍTULO II – O PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO.....</b>                           | <b>72</b>  |
| <b>CAPÍTULO III – OS DESAFIOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA ERA DIGITAL<br/>.....</b> | <b>110</b> |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>  | <b>146</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>150</b> |

## INTRODUÇÃO

As mutações no processo democrático desencadearam alargamentos ao papel do eleitor na sua participação no jogo democrático. Com o advento da internet novos instrumentos de participação e controle popular externo foram oportunizados, visando garantir o direito ao exercício da cidadania. Porém, também trouxe diversos desafios a serem vencidos diante das profusas possibilidades de subversão aos processos e do uso nocivo dos mecanismos digitais colocados à disposição do eleitor.

Com a evolução das tecnologias de comunicação e informação (TIC) e da utilização da internet como instrumento social e político o exercício da cidadania foi potencializado, em virtude da criação de novos processos e mecanismos de discussão e de participação popular. Isto viabiliza o diálogo entre o cidadão e o Estado com atuação mais efetiva em termos práticos, mais condizentes com o papel assumido pelo eleitor do século XXI, ou seja, como o protagonista no processo eleitoral democrático.

A pertinência da investigação sobre as transformações no processo eleitoral democrático e dos riscos de possíveis desvirtuações às regras do jogo democrático se verifica no atual cenário político, em que o espaço virtual é usado como arena de campanha pelos políticos, e, ao mesmo tempo, como um espaço para o exercício do poder de deliberação e participação nas tomadas de decisão pelo cidadão.

Se de um lado, o uso das novas tecnologias e o espaço virtual preconizam os preceitos democráticos, reafirmados pela soberania da vontade do povo ao viabilizar o controle externo popular dos gastos públicos (portal da transparência) à participação popular nas audiências e consultas públicas, assim como, nos debates virtuais sobre os projetos de lei – mecanismos institucionais da democracia digital ou e-democracia. Por outro lado, despontam inúmeros desafios a serem superados para que os instrumentos democráticos digitais não sejam subvertidos em virtude da hipótese do uso nocivo de seus recursos no jogo político.

A preocupação com a perspectiva democrática do Século XXI se verifica, principalmente, em dois pontos: a) a falsa sensação de engajamento político diante

das interações apenas em ambiente virtual, o que, com efeito, transforma o cidadão em mero espectador - uma das vertentes da democracia de plateia -; b) a probabilidade de manipulação de dados para alterar a percepção da realidade e influenciar a opinião pública e a tomada da decisão popular política.

O contexto do jogo democrático do Século XXI e os desafios ao exercício da cidadania nos meios digitais coloca em dúvida o caráter democrático do espaço virtual – se se entender por princípio democrático o pleno exercício da soberania popular –, em que os eleitores possuem liberdade e reais possibilidades de escolha de seus representantes, por meio de eleições livres, justas e competitivas.

Isso porque, o espaço virtual se consubstancia em espaço de interesses direcionados/direcionáveis que não possibilita o amplo debate popular, ora em razão da cultura digital - pela qual o indivíduo apenas se comunica com pessoas ou grupos com os quais possua afinidade ideológica, onde no espaço virtual o cidadão se afilia àquilo que lhe causa satisfação na pós-verdade das redes sociais -, ora, porque os indivíduos são direcionados a certos e determinados discursos, de acordo com seu histórico de navegação, de maneira que, algoritmos de seleção acabam por induzir o cidadão a ter contato apenas com os mesmo temas que já está habituado a consumir na rede - o efeito de câmara de eco das redes sociais.

Entretanto, o uso do espaço virtual como palco para os debates políticos é instrumento importante ao eleitor, em sua luta pelo reconhecimento do seu novo papel de decisão e de poder no jogo democrático, pois, os movimentos sociais em rede proporcionam debates e levantes populares, e, logo, o exercício da soberania popular. E eis o impasse.

Se o espaço virtual traz novos instrumentos para o exercício da cidadania na Era Digital - consultas e audiências públicas, portal da transparência, entre outros portais de e-democracia -, e viabiliza um espaço deliberativo dos assuntos políticos, assim como na tomada de decisão coletiva, a pergunta que se pretende responder é: como garantir a liberdade e a isonomia que o jogo democrático necessita para assegurar a soberania popular, ao verificar que o espaço virtual, na verdade, trata-se de espaço de interesses privados, permeado pela lógica mercadológica e de acesso às facilidades do consumo.

O tema proposto é fruto dos debates nos créditos do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, cuja área de concentração é Direito do Estado, que se volta à análise de temas relacionados ao Processo Político Democrático.

Tendo em vista que, o estudo problematiza as causas e consequências da crise da democracia na Era Digital, a pesquisa ora apresentada possui aderência à linha de pesquisa dos Direitos Fundamentais, uma vez que, o exercício da cidadania no Brasil possui densidade normativa de Direitos e Garantias Fundamentais.

Com o objetivo de compreender como ocorreu e quais os motivos da ampliação do papel e da participação do eleitor no jogo democrático, no capítulo I será analisada a evolução do processo político democrático, percorrendo os conceitos, modelos e elementos da democracia e fazendo uma breve digressão sobre o processo democrático brasileiro.

No capítulo II será estudado o processo eleitoral democrático no Brasil, seus mecanismos para a escolha dos governantes, seus elementos e regras e, em especial, como se forma o consenso popular para a escolha de seus representantes políticos, com a finalidade de apreender a fórmula democrática utilizada no Brasil e a construção da opinião pública dos cidadãos.

Por fim, no Capítulo III serão enfrentados os desafios para o exercício da cidadania na Era Digital, para tanto, serão analisados os movimentos sociais em Rede pela internet e sua utilização para levantes populares. Em seguida, serão avaliadas as possíveis causas e consequências da desconsolidação da democracia liberal representativa, e, por fim, a utilização dos recursos eletrônicos na formação/manipulação da opinião pública na prática de um novo recurso político -, a política quântica.

No contexto das transformações históricas no processo eleitoral democrático e da mutação do papel desempenhado pelo eleitor no jogo democrático, e, diante dos novos mecanismos de participação e decisão viabilizados pela internet, a pesquisa problematiza as consequências positivas e negativas do uso das tecnologias em rede no/para o exercício da cidadania no século XXI e os impactos à democracia, em razão do possível uso indevido dos recursos digitais.

Partindo da premissa de que o espaço virtual não é democrático, em virtude dos desafios ao exercício da cidadania na Era Digital, será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo e o processo de falseamento se fará pela aplicação de duas teorias psicológicas à problemática do debate político popular online.

A Teoria do raciocínio motivado, segundo a qual, o indivíduo, mesmo em contato com discursos diversos de seu posicionamento ideológico, o mesmo indivíduo, apegado às suas convicções políticas, desdobra esforços cognitivos para descartar qualquer evidência contrária à sua opinião, com intuito de reforçar suas crenças.

A Teoria do auto licenciamento é uma crença inconsciente em que o indivíduo, após externar sua ideologia ou ter se manifestado abertamente sobre determinada situação, se sente autorizado a agir com preconceito em discursos posteriores.

Assim, o falseamento terá por finalidade analisar se o problema do discurso político e da deliberação popular política online estão relacionados apenas à falta ou cerceamento de diversidade, que os filtros e direcionamentos produzem, ou, se também estaria relacionado às reações inconscientes aos debates em si.

A pesquisa é qualitativa, uma vez que, as ideias e os ideais democráticos serão, por meio de processo descritivo, analisados e diferenciados entre si de acordo com sua natureza; também é teórica por envolver incursão em material bibliográfico suficiente para aproximar problemas, hipóteses e processo de falseamento, assim como, será desenvolvida revisão bibliográfica rigorosa para sustentar a abordagem de seu objeto.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa serão: a) aplicação do método histórico para investigar as mutações históricas no processo democrático e do alargamento da atuação do poder do eleitor no jogo democrático de maneira que, será possível compreender o porquê da criação de novos mecanismo digitais de participação popular na democracia no Século XXI, assim como, suas implicações no exercício da cidadania; b) utilização do método fenomenológico para investigar os aspectos subjetivos do comportamento do eleitor e compreender a *práxis* social e política do exercício da democracia no espaço virtual.

A pesquisa será de documentação indireta e o levantamento de dados realizado de duas maneiras: a) por meio de pesquisa documental ou de fonte primária

na análise de banco de dados e pesquisas estatísticas comportamentais sobre as interações e debates políticos online; b) por pesquisa bibliográfica ou de fonte secundária para contextualizar a problemática do uso subversivo dos recursos digitais colocados à disposição do eleitor, ou seja, fazer o levantamento do estado da arte dos desafios do exercício da cidadania na Era Digital e das (im) possibilidades em fomentar a democracia no espaço virtual.

# CAPÍTULO I – O PROCESSO POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Cidadania não é dádiva, é conquista  
(Raquel Cavalcanti Ramos Machado)<sup>1</sup>

## 1. 1 Considerações iniciais

Para que se possa discutir sobre o processo eleitoral e o exercício da cidadania na Era Digital é preciso analisar a mutação histórica do processo democrático, para apreender como ocorreu e os motivos da ampliação do papel e da participação do eleitor no jogo democrático.

De maneira que, será possível compreender as razões para a criação de novos mecanismos digitais de participação popular na democracia no Século XXI, assim como suas implicações práticas e jurídicas.

Neste capítulo, será examinada a transformação da democracia clássica à moderna e sua consolidação nos países ocidentais. Será feita a escolha de um conceito de democracia, dentre os tantos disponíveis nas pesquisas e no pensamento político, para fixar seus requisitos, limites e vicissitudes, neste ponto a investigação será norteadada pelas pesquisas de Robert Alan Dahl e Norberto Bobbio.

Depois, será estudada a evolução histórica e política da instituição da democracia no Ocidente e da moderna formulação da democracia de massa para atender às necessidades dos Estados em sua expressiva expansão territorial e populacional. De maneira que se possa averiguar qual democracia é possível para dar azo à soberania popular no contexto dos Estados Nacionais.

Ao final será apreciado o processo de democratização no Brasil, para compreender a prática democrática nacional e, assim, posteriormente avaliar as possíveis causas para os desafios do exercício da cidadania na Era Digital e suas consequências.

---

<sup>1</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016, p. XII.

## 1.2 A Democracia

Diversas são as teorias sobre a democracia, conceituar o instituto se transforma em tarefa árdua, tendo em vista a pluralidade de contextos - históricos, sociais, econômicos e políticos. Além disso, a democracia é um termo polissêmico, pois, a depender do ramo do estudo, pode compreender um direito, uma liberdade, condições de vida, conjunto de instituições, uma prática, valores ou uma forma de governo.

Sobre o conceito de democracia, Frank Cunningham levanta a problemática da divergência sobre o significado ou pressupostos da democracia entre os teóricos, pois, idealizam a partir de contexto político prático particular e geolocalizado: “suas teorias da democracia estão diretas ou indiretamente implicadas nas políticas democráticas reais. [...] Isso significa que a democracia, como a “justiça” ou a “liberdade”, é o que alguns chamam de conceito “contestado” incrustado em teorias rivais”.<sup>2</sup>

Para a finalidade que se pretende, qual seja, discutir os desafios ao exercício da democracia na Era Digital, o estudo tomará o sentido do termo como forma de governo, seus elementos, pressupostos, características, instituições e vicissitudes. Analisará a história e prática democrática ocidental, para melhor delimitar o tema naquilo que se busca responder na pesquisa sobre a democracia brasileira e os contributos ao processo eleitoral democrático na Era Digital.

Conforme Dalmo de Abreu Dallari<sup>3</sup>, da etimologia da palavra democracia depreende-se o seu conceito como a noção de governo do povo (pelo povo e para o povo), devendo-se assimilar como se deu a supremacia dessa forma de governo e quais as instituições foram geradas para sua aplicação.

A palavra democracia, de acordo com Renato Janine Ribeiro<sup>4</sup>, vem do grego *demokratos* e significa “poder do povo”, governo do povo. O autor explica que, o poder

---

<sup>2</sup> CUNNINGHAM, Frank. Teorias da Democracia. Porto Alegre: Grupo A, 2009. 9788536319490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536319490/>. Acesso em: 10 Jul 2021. p. 10-11

<sup>3</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 123.

<sup>4</sup> RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2002.

do povo, na democracia moderna, não implica em administração política direta pelos indivíduos e sim que o governo será exercido em razão do poder soberano do povo com a finalidade de proteger seus interesses coletivos. Em suas palavras: “[..] não quer dizer governo pelo povo”, indicando que “[...] o fundamental é que o povo escolha o indivíduo ou grupo que governa, e que controle como ele governa”. De maneira que os atos do governante sejam condizentes com suas atribuições e praticados nos limites de suas finalidades, visando elidir abusos e violações contra os interesses dos governados e titulares do poder: o povo.

Na tentativa de conceituação mínima, pode-se afirmar, com base nos critérios analisados por Norberto Bobbio<sup>5</sup>, que a democracia é um método de governo, um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, no qual está previsto a ampla participação dos interessados. E, enquanto forma de governo, serve para limitar o poder do governante e oportunizar a fiscalização e a responsabilização pelos atos de governo. Por isso, as regras, tanto do jogo de competição pelo poder, quanto as relativas aos atos dos governantes devem ser estabelecidas de maneira direta e acessível, assim como sua finalidade deve ser esclarecida aos governados:

[...] Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos<sup>6</sup>.

Em sua contribuição na obra “Dicionário de Política”, Norberto Bobbio<sup>7</sup> alertou que as delimitações e os problemas da democracia são discussões antigas e as críticas às suas teorias, elementos e instrumentos, remontam aos clássicos e ainda são discutidos nos dias atuais desse recente Século XXI. Razão pela qual se faz necessária a delimitação de um marco teórico, na intenção de direcionar o presente estudo sobre o exercício da democracia brasileira e o processo eleitoral na era digital.

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017, p. 35.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

Robert Alan Dahl, em sua “Democracia e seus críticos”, observou que a problemática da apreensão quanto ao atual conceito de democracia ocorre porque “ela se desenvolveu ao longo de milhares de anos e se originou de diversas fontes”, por isso a confusão terminológica, logo, “um termo que signifique qualquer coisa acaba por não significar nada”. Indicando que isso ocorreu com a democracia, pois, “atualmente não é tanto um termo de significado restrito e específico, quanto um vago endosso de uma ideia popular”<sup>8</sup>.

A primeira forma de democracia que se tem documentada é o modelo Ateniense da democracia direta, que até os dias atuais das primeiras décadas do século XXI inspira diversos debates no campo científico buscando solucionar as rupturas, crises e lacunas do modelo vivenciado hodiernamente, pois, o modelo ateniense de democracia se consubstanciou no governo atribuído diretamente ao povo que, em assembleia de seus iguais, debatiam os assuntos públicos e por meio dela ocorriam as tomadas de decisões coletivas.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari<sup>9</sup>, houve alguma influência das ideias gregas na democracia moderna, no sentido da apreensão de governo do povo, porém a prática democrática em algumas cidades gregas não teria sido suficiente para determinar a preferência pela forma de governo.

Observando a evolução das cidades estados para estados nacionais, percebe-se que a implementação do modelo ateniense se mostraria inviável, porquanto a periodicidade da deliberação coletiva em estados de imensidão territorial restaria prejudicada pelas dificuldades de locomoção e, ainda que se pense, nos dias atuais, na utilização dos recursos das tecnologias da informação e comunicação (TICs), para solucionar a questão da distância e da geolocalização, outro ponto não pode passar despercebido: o da deliberação.

Em estados com numerosa população, a pergunta que se faz e que precisa ser respondida é: como viabilizar a participação efetiva de todos os cidadãos nos debates para que então tenham condições de tomar uma decisão coletiva. Não obstante as críticas de Rousseau, em seu “Do contrato Social”, sobre a impossibilidade de

---

<sup>8</sup> DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 02-3.

<sup>9</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 124.

representação da soberania, por ser a vontade geral à ela inerente, o fato é que um novo modelo democrático precisou ser pensado e implementado de acordo com a realidade dos estados nação, sem perder de vista a necessidade de se atender o interesse coletivo.

O Estado Democrático e o novo modelo democrático surgem de diversos fatores históricos e com finalidade de limitar o poder absolutista no Século XVII, por meio da luta pelos direitos naturais da pessoa humana e contra a ingerência do Estado na tributação e cerceamento do direito de propriedade. Nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari afirma que “a ideia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no Século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana”<sup>10</sup>. Logo, o novo modelo do estado democrático surge como um instrumento contra o absolutismo e os poderes de opressão do soberano.

Entendida como uma contraproposta às formas de poder autocrático, a democracia moderna, conforme Norberto Bobbio<sup>11</sup>, deve ser considerada como uma forma de governo permeado por um conjunto de regras, essenciais ou fundamentais, que delimitam os procedimentos e indicam os sujeitos autorizados a tomar as decisões coletivas, tendo em vista que as decisões coletivas são vinculativas a todos os membros de um grupo.

Ainda sobre a confusão terminológica em relação à democracia, em sua “Sobre a Democracia”, Robert Alan Dahl elabora uma esclarecedora crítica ao arrazoar que a democracia, em diversos períodos históricos, e em lugares distintos, foi entendida e praticada de maneiras completamente diferentes e, até mesmo, de forma antagônica quando colocada em comparação umas com as outras e, por isso gerou, e ainda ocorre, ambiguidade conceitual, estrutural e funcional sobre o significado da democracia. Em suas palavras:

[...] os Estados Unidos não se tornaram uma democracia da Revolução norte-americana em diante - “uma democracia numa república”, como a chamou Abraham Lincoln? O ilustre francês Alexis de Tocqueville, depois de visitar os Estados Unidos nos anos 1830, não chamou seu famoso livro de A democracia na América? Os atenienses não chamavam de democracia seu sistema no século V a.C.? E o que era a república romana, se não uma espécie de democracia? Se “democracia” significou diferentes coisas em

---

<sup>10</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 123

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017, p. 35.

épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que signifique hoje? <sup>12</sup>

No prefácio em sua obra “A Democracia Possível”, Manoel Gonçalves Ferreira Filho já advertia que quando certa ideia se consagra e ganha adesão geral, e se difunde por toda parte com verdade irrefutável, seu real conteúdo perde força e acaba por se esvaziar: “assim aconteceu com a democracia”. Estabeleceu o Autor que, o mais grave ocorrido com a democracia foi/é o fato de que, “de boa ou má-fé, ela foi confundida com um de seus aspectos. Ou, pior, identificada como um modelo ou padrão universal, tido como infalível, independente do quadro econômico, social e político”<sup>13</sup>.

Explicou ainda que, por um lado, em razão de seu conteúdo heterogêneo, o termo democracia gera ambiguidades conceituais sobre o que seja a verdadeira democracia; por outro, a carga emocional da palavra, manipulada por interesses partidários, impede seu entendimento e, por tais razões, acarreta uma dificuldade terminológica sobre a democracia. Que para o estudo político, o maior obstáculo se impõe em virtude de a palavra democracia designar (ainda que de maneira interligada): a) uma forma de governo: governo pelo povo; b) um sistema de valores: liberdade e igualdade; c) uma organização institucional: arranjos ou combinações institucionais que organizam, constitucionalmente, as democracias<sup>14</sup>. De maneira que, para melhor compreensão é preciso analisar tais designações da palavra democracia.

---

<sup>12</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. p. 13

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978, s.p.

<sup>14</sup> Com objetivo de melhor categorizar os institutos, diferencia-se: "A forma de governo é a definição abstrata de um modo de atribuição do poder. Corresponde a uma categoria pura, objeto da meditação do filósofo político. Sistema de governo é a decorrência de cada uma dessas formas, traduzida em normas que a institucionalizam. É o sistema que se imprime na Constituição, sempre adaptado, mais ou menos, às condições do país e seu povo. O tema do jurista, enquanto meramente jurista, é o sistema ou a comparação dos sistemas e seu aprimoramento. Enfim, regime de governo é o modo efetivo por que se exerce o poder num certo Estado, em determinado momento histórico". FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31, p. 69.

### 1.2.1 Uma Forma de governo

De acordo com a análise feita por Norberto Bobbio<sup>15</sup>, na teoria clássica da democracia convergem três tradições históricas do pensamento político: 1) A tipologia Aristotélica das três formas legítimas de governo sendo: a) a república, como o governo do povo, no qual todos gozam de direitos de cidadania; b) A monarquia, o governo de um só, o monarca que é o soberano do estado por privilégio de nascimento ou casamento, que governa em proveito de todos; e, c) A aristocracia, como o governo de poucos, a elite dominante, por serem melhores e/ou mais capazes de governar no interesse de todos; 2) A Teoria medieval de origem romana, em que o governo é estabelecido com base na soberania popular; 3) A Teoria moderna ou Teoria de Maquiavel, que nasce no Estado Moderno e traz a bipartição das formas de governo em: a) Monarquia; e, b) República. E nesta divisão a antiga democracia é entendida apenas como uma espécie do gênero República, sendo a outra forma a Aristocracia.

A distinção Aristotélica, sobre as formas de governo, foi superada pela ciência moderna de Estado, uma vez que a democracia antiga era concebida como forma de governo da maioria, mas não de todos. Na democracia antiga apenas os homens livres eram considerados cidadãos e, logo, aptos a tomar parte nas decisões coletivas - excluídos os escravos, as mulheres e estrangeiros, ou seja, nem todos possuíam direitos cívicos.

Apesar da influência da democracia antiga no espírito democrático moderno - em relação à ideia de debates, da soberania popular e da submissão das decisões vinculantes ao interesse coletivo, em detrimento do interesse privado -, o fato é que a democracia moderna se estabeleceu com base em outros critérios. Mesmo mantendo a intenção democrática inicial, foi preciso conceber uma democracia que atendesse a realidade dos Estados Nacionais, da expansão territorial e populacional, mas sem perder de vista o ideal democrático.

---

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 320-23.

Do levantamento histórico feito por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>16</sup>, em sua “Sete Vezes Democracia”, sobre a evolução da democracia no mundo, depreende-se que enquanto forma de governo a democracia pode ser compreendida como: a) direta - quando exercida pelo povo em assembleia para deliberar sobre os assuntos públicos; b) indireta - quando os assuntos públicos e as tomadas de decisão coletivas são executadas por meio de representantes eleitos direta ou indiretamente; ou, ainda, c) semidireta, quando algumas decisões coletivas podem ser tomadas diretamente pelo povo, por meio de referendo e plebiscito, apesar do sistema de representação.

Robert Alan Dahl<sup>17</sup>, em sua “Democracia e seus críticos”, considera a democracia moderna, enquanto forma de governo, foi constituída por três importantes fatores: 1) uma tradição republicana; 2) o desenvolvimento dos governos representativos; e, 3) uma crença na igualdade política.

A tradição republicana, entendida como um corpo teórico contrário à teoria da democracia antiga, foi reformulada e reinterpretada com base nas Repúblicas dos Séculos XVII e XVIII, contendo alguns dos pressupostos, ideais e práticas daquela democracia, especialmente: a) o entendimento de que, sendo o ser humano um animal social e político por natureza, para atingir suas potencialidades, precisa viver em conjunto numa associação política; b) para serem bons cidadãos, a república deve propiciar que sejam iguais sob os aspectos mais importantes, tais como a igualdade na lei e a ausência de submissão de um ser humano perante outro; c) para ser um bom sistema de governo era indispensável oportunizar a participação do povo no governo.

Porém, para além dos pontos de semelhança, a teoria republicana moderna em muito se distanciou da teoria da democracia grega, pois, se preocupou com as ameaças à virtude cívica e designou procedimentos constitucionais para equilibrar os interesses heterogêneos dos indivíduos e para limitar o poder e as ações dos governantes.

---

<sup>16</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 41-53.

<sup>17</sup> DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 35.

Robert Alan Dahl<sup>18</sup> explica que o modelo republicano pode ser instituído de dois modos: a) a república aristocrática, em que o papel do povo se restringe em escolher governantes para desempenhar a tarefa de administrar toda a república, no interesse coletivo, entretanto, tal interesse há de equilibrar o interesse do povo e o dos poucos (elite); b) a república democrática, que surge no Século XVIII, e alterou esse panorama, pois o bem público passa a ser o bem estar do povo e a tarefa constitucional passa a ser a de estabelecer um sistema que possa refutar a preponderância do interesse das elites sobre os do povo, e, ainda, com a finalidade de preservar os direitos, impõe a separação constitucional e institucional das esferas de poder do governante (legislativo, executivo e judiciário), cada qual com sua autonomia e poder de fiscalização sobre os demais.

O sistema representativo deita raízes na prática informal que se desenvolveu na democracia clássica em Roma. Com base no estudo de Robert Alan Dahl<sup>19</sup>, tanto gregos quanto romanos rejeitaram a viabilidade de um sistema político em larga escala, e, por isso, não instituíram um governo representativo. No entanto, as únicas instituições democráticas nas quais o cidadão romano poderia participar se encontravam em Roma, e, na medida em que cada vez mais os cidadãos se estabeleciam em locais distantes de Roma, as assembleias se tornaram um corpo representativo - das pessoas e dos interesses.

Na Grécia clássica até o Século XVII a ideia de um corpo de representantes para tomada de decisão no governo democrático (um legislativo) ficou à margem da teoria e da prática democrática, em que pese o alargamento (territorial e populacional) das cidades-estados para estados nacionais e da prática de exercício da democracia de assembleia por grupos de representantes, ainda que apenas de determinados nichos, se tornar cada vez mais frequente.

A representação, segundo Robert Alan Dahl<sup>20</sup>, não foi um instituto criado pelos democratas, mas sim um instrumento do governo da monarquia ou da aristocracia medieval para viabilizar a participação de nobres e monarcas em discussões de

---

<sup>18</sup> DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 38-40.

<sup>19</sup> DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 41-46.

<sup>20</sup> DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 43-44.

assuntos de estado. A junção da representação e da democracia só ocorreu no século XIX, no mundo moderno dos estados nacionais, e o governo popular tomou grandes proporções pela possibilidade de exercício dos cidadãos por meio de seus representantes escolhidos. Surge como uma solução para a prática da democracia em estados de grandes proporções e/ou grande população, adequando-se a aplicação do princípio democrático, poder do povo, por meio de seus representantes e não mais diretamente em assembleia.

A conjunção da democracia e da representação trouxe vários avanços para a cidadania: a) viabilizou a participação popular nas tomadas de decisão vinculativas, independente da extensão territorial, e incluiu um grande número de pessoas aptas ao exercício da cidadania; b) os interesses coletivos ganharam representatividade; c) tornou possível o debate, a declaração e a proteção à concepção de direitos fundamentais (liberdade, igualdade e autonomia); e, d) serviu para delimitar os direitos e os deveres dos cidadãos num território extenso e populoso, nos limites da lei - o império da lei para a limitação do poder.

Entretanto, adverte Robert Alan Dahl<sup>21</sup> que esse alargamento das possibilidades de exercício da soberania popular, por meio da democracia representativa, trouxe consigo seus próprios problemas a serem superados, quais sejam: a) a criação das inúmeras instituições política da democracia representativa - de fiscalização, promoção e proteção democrática - que substituiu a assembleia , e acabou por afastar o governo da demos, do povo, de maneira que surge o questionamento se o modelo da democracia representativa guarda, ainda, relação com o princípio democrático; b) o sistema político pluralista, indispensável à democracia representativa (visando representar o maior número de grupo de interesses), trouxe consigo a problemática da divisão do interesse público em interesses particulares (dos grupos) e também interesses individuais.

A visão do coletivo foi substituída pelas necessidades particulares dos grupos e dos indivíduos e o bem público perde sua força e forma, se torna alheio e, conseqüentemente, desprezado - eis o prelúdio da apatia política.

---

<sup>21</sup> DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 45.

A democracia dimana a crença de uma igualdade política de participação popular no governo, porquanto a democracia moderna pode ser tomada em dois sentidos: formal e substancial<sup>22</sup>. Em seu sentido formal traduz a fórmula contida no enunciado constitucional que “Todo poder emana do povo”, porque consubstanciada em organização política em que a tomada de decisão compete à maioria do povo, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos, conforme as convenções de cada país. Neste sentido Maluf Sahid, em sua “Teoria Geral do Estado”:

Em sentido formal ou estrito, 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. É o que se traduz na fórmula clássica: todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. Neste conceito, são pressupostos os princípios da temporariedade e eletividade das altas funções legislativas e executivas<sup>23</sup>.

Em sentido substancial significa uma ordem constitucional que visa resguardar os direitos fundamentais do ser humano de igualdade e liberdade, respeito e proteção às minorias e o império da lei. Conforme Maluf Sahid<sup>24</sup> "Vale dizer que a democracia serve ao Estado como um meio para atingir o seu fim, e o fim do Estado só pode ser o mesmo da sociedade civil que o organizou e em função da qual ele existe".

Dito de outra maneira, em sentido formal a democracia preconiza uma estrutura política que garanta a participação popular nas tomadas das decisões vinculatórias por meio da escolha periódica dos representantes políticos e, em sentido substancial, a ordem constitucional delimita a ação e os poderes dos eleitos pelo povo aos interesses coletivos, pois, designa como função democrática a promoção, proteção e efetividade dos direitos fundamentais da liberdade e igualdade.

No mesmo sentido, Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra<sup>25</sup>, em sua obra “Elementos de Direito Eleitoral” preconizam que a democracia - por ser

---

<sup>22</sup> SAHID, Maluf Teoria Geral do Estado. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. 9788553610020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610020/>. Acesso em: 13 Jun 2020, p. 315.

<sup>23</sup> SAHID, Maluf Teoria Geral do Estado. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. 9788553610020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610020/>. Acesso em: 13 Jun 2020, p. 315.

<sup>24</sup> SAHID, Maluf Teoria Geral do Estado. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. 9788553610020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610020/>. Acesso em: 13 Jun 2020, p. 316.

<sup>25</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. 9786555590944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 2021

um regime de governo no qual a legitimação e justificação do poder decorre do povo - possui dupla acepção, quais sejam: formal e material. No sentido formal pressupõe que a escolha dos governantes seja feita pelo povo por meio de um processo eleitoral estruturado e no sentido material que seja garantido ao povo condições de participação efetiva no processo decisório da escolha, tais como educação para participação e informação suficiente para a realização da escolha consciente. Em suas palavras:

A democracia pode ser dividida em formal e material, defluindo dessa classificação significativo influxo no nível de legitimação auferido. Formalmente, significa as regras que permitem que a população escolha seus representantes e como estes emitem as decisões políticas, sem analisar o conteúdo desses posicionamentos nem a real participação da população. Materialmente, tem seu significado mais abrangente, garantindo que os cidadãos disponham de condições mínimas para que possam realizar suas escolhas, como educação, emprego, renda, liberdade de locomoção etc. No primeiro caso, serve de instrumento de justificação do status quo dominante, detendo baixa legitimação na sociedade, porque os cidadãos não se envolvem com as questões governamentais; no segundo, a consolidação do *Welfare State* ajuda a consolidar sua legitimidade, fazendo com que a população se sinta partícipe das decisões e responsável pelo trato da coisa pública.

Tanto a estrutura quanto a função da moderna democracia foram pensadas para atender ao princípio democrático e à soberania popular no contexto dos estados nacionais, ou seja, viabilizar a participação popular em locais de larga expansão territorial e populacional.

### **1.2.2. Sistema de valores: liberdade e igualdade**

A partir dos estudos de Pierre Teilhard De Chardin, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>26</sup>, em sua “A Democracia Possível” apontou que o espírito da democracia se identifica com o sentido evolutivo da vontade humana de organização de suas atividades, se funda na personalização que é reflexo da exigência ao respeito à dignidade humana e seus direitos fundamentais de liberdade (de expressão, opinião, reunião e associação) e de igualdade (igualdade de liberdade: igualdade perante a lei e igualdade de direitos) inerentes à democracia. E, pondera: “a realização da

---

<sup>26</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 01-3.

democracia importa na efetivação dos dois valores fundamentais: Liberdade e Igualdade”. Entretanto, o Autor adverte: “ambos esses valores, porém, ao mesmo tempo que se atraem, se repelem. [...] Esse é o drama em que se debate a filosofia democrática, da Revolução Francesa até nossos dias”.

O alerta feito pelo Autor em sua obra de 1978 ainda é atual, pois, a liberdade não admite privilégios, quer seja de origem social, econômica, de credo ou de gênero, porém a desigualdade material entre as pessoas revela, ainda hoje, que a liberdade, por si só, pode sufocar a igualdade de direitos, por isso é preciso contextualizar a liberdade e a igualdade de acordo com sociedade na qual a democracia é implementada. Em suas palavras, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>27</sup> acautela:

A liberdade exige, pois, que não haja privilégio de nascimento, seja de origem social, seja de raça, seja de sexo. Mas os seres humanos não são igualmente dotados de engenho e indústria, a liberdade tende a sufocar a igualdade de direitos, criando a diversidade de condições. E a tentativa de estabelecer a igualdade de condições repercute no cerceamento da liberdade. [...] Mesmo a procura por meio da igualdade de oportunidades repercutiu no empobrecimento da liberdade, na submissão de todos, cada vez mais, a padrões rígidos e restritos.

Sobre o tema, Renato Janine Ribeiro<sup>28</sup> descreve a democracia como “um regime do povo comum, em que todos são iguais”. [...] Não é porque um se mostrou mais corajoso na guerra, mais capaz na ciência ou na arte, que terá direito de mandar nos outros”. De maneira que os privilégios, de qualquer natureza, devem ser descartados.

Liberdade e Igualdade são direitos conquistados no processo de democratização ao longo do tempo e nas diversas fases e espécies de democracias praticadas. A partir do Século XVI o mundo ocidental passa a experimentar dois modelos de vida: o Estado de Direito e a democracia. O primeiro com a finalidade de limitar o poder dos governantes e o segundo para distribuir o poder ao povo.

O direito à liberdade do Estado Moderno é distinto da liberdade da democracia dos antigos. Na democracia ateniense, exercer a liberdade significava participar, pessoalmente, das tomadas de decisão coletivas, enquanto na democracia moderna

---

<sup>27</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 03.

<sup>28</sup> RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2002, p. 09.

importa efetivar os direitos individuais. Nesse sentido, José Jairo Gomes<sup>29</sup>, em sua obra “Direito Eleitoral” dispõe:

[...] na ampla extensão semântica que lhe foi incorporada, a ideia de democracia não se circunscreve aos direitos políticos. Não se presta apenas a indicar a participação popular no governo ou a detenção do poder soberano pelo povo. Ou seja: não se limita a definir uma forma de governo na qual é assegurada a participação do povo, seja para constituí-lo, seja para indicar os rumos a serem seguidos pela nação. Para além disso, abarca também os direitos civis, individuais, sociais e econômicos.

Há uma mudança quantitativa e qualitativa em relação à concretização da liberdade na democracia. Quantitativa no sentido de ampliação da cidadania ao maior número de pessoas, tendo em vista que na democracia antiga poucos poderiam praticar a cidadania. Qualitativa em relação ao sentido e ao alcance da liberdade, pois na democracia antiga a liberdade se restringia à participação nas tomadas de decisão coletivas em assembleia aos poucos que poderiam exercer a cidadania, enquanto na democracia moderna, além de participar na/da escolha dos governantes que serão responsáveis em tomar as decisões coletivas, o cidadão possui outros direitos individuais de liberdade, tais como de associação, de reunião, de manifestação do pensamento, ou seja, direitos fundamentais individuais.

Tais vertentes da liberdade se prestam a efetivar o ideal democrático, eis que todo poder decorre da soberania popular, porém para viabilizar o exercício do poder do povo, pelo povo e para o povo, garantindo que nenhum interesse particular se sobreponha aos interesses coletivos, nas democracias de larga escala dos estados nacionais é preciso garantir, porquanto fundamental, a liberdade de expressão, opinião e associação para um frutífero debate público e formação da opinião pública sobre as bases para as tomadas de decisão vinculativas. Nesse sentido, José Jairo Gomes ensina:

A democracia autêntica requer o estabelecimento de debate público permanente acerca dos problemas relevantes para a vida social. Para tanto, deve haver liberdade de manifestação e opinião, bem como acesso livre e geral a informações. O debate vigoroso, pautado pela dialética, contribui para que as pessoas formem suas consciências políticas, evitando serem seduzidas por conceitos malsãos, enganadas por veículos de comunicação social levianos e interesseiros, ludibriadas pelas pirotécnicas da propaganda e do *marketing* em que a verdade não tem relevância. Assim, é preciso que o povo goze de amplas liberdades públicas, como direito de reunião, de

---

<sup>29</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Grupo GEN, 2020. 9788597024630. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021

associação, de manifestação, de crença, de liberdade de opinião, informação e imprensa<sup>30</sup>.

Da mesma maneira ocorre com o Direito à Igualdade. Sua primeira expressão ou vertente surge da luta contra o Absolutismo, para limitar o poder do Soberano investido contra seus súditos (de cobrança de tributos, de aplicação de penalidades e prisões).

Na sua primeira acepção a Igualdade tinha por objetivo a criação de parâmetros para a tomada de decisão do governante sem privilégios ou discriminação: uma igualdade formal. Porém a aplicação da mera igualdade formal não foi suficiente para garantir a igualdade entre os cidadãos, em virtude do imenso desequilíbrio econômico, o que impediu/impede o pleno exercício do direito à igualdade. Ou seja, para ser igual é preciso condições fáticas para tanto: a aplicação da igualdade material.

Segundo levantamento feito por Luís Roberto Barroso e Aline Osório<sup>31</sup>, existem três vertentes da igualdade: 1) a Igualdade Formal; 2) a Igualdade de Redistribuição; e, 3) a Igualdade de Reconhecimento.

Os autores ensinam que a Igualdade formal se subdivide em duas espécies: a) a igualdade perante a lei, que é dirigida ao aplicador da lei para que a imponha ao caso concreto de maneira impessoal as mesmas regras, e, b) a igualdade na lei, destinada ao legislador, para que a crie sem privilégios ou discriminação. A igualdade formal é fundamental para a democracia, porém insuficiente para garantir a igualdade entre os seres humanos.

Por tal razão, começa no Século XX a implementação da Igualdade material na redistribuição de riquezas (Igualdade de Redistribuição), para enfrentar a desigualdade material e como uma crítica à mera igualdade formal. Atua contra a desigualdade econômica e para além da igualdade perante a lei busca assegurar uma “igualdade perante a vida”, com a redistribuição de riquezas, satisfação de direitos sociais fundamentais, por meio de políticas públicas afirmativas adequadas.

---

<sup>30</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Grupo GEN, 2020. 9788597024630. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021.

<sup>31</sup> BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **Sabe com quem está falando?** Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *In* Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 13, 2016, p. 208-214.

Alertam ainda que, apesar da Igualdade de Redistribuição de riquezas configurar um avanço para a igualdade material, no entanto, deixa de contemplar as minorias e a sua necessidade de afirmação de identidade (origem, religião, gênero, sexualidade), por isso, a igualdade material deve abarcar, também, a igualdade de reconhecimento. Em suas palavras:

[...] a luta pelo reconhecimento não pretende dar a todos o mesmo status por meio da eliminação dos fatores de distinção, mas pela superação dos estereótipos e pela valorização da diferença [...] A igualdade material requer, assim, tanto redistribuição, quanto reconhecimento. Nenhum desses eixos isoladamente é suficiente<sup>32</sup>.

O aspecto meramente formal do Direito à Igualdade encontra-se adequado à sua dimensão material na redistribuição e com o reconhecimento, ao menos em relação ao processo democrático. Tanto o é assim que, Norberto Bobbio<sup>33</sup> em sua obra “O futuro da Democracia”, assim como Robert Alan Dahl<sup>34</sup><sup>35</sup> em suas “Sobre a democracia” e “Democracia e seus críticos”, entendem que para se considerar um regime como democrático é preciso respeitar os direitos individuais e proteger as minorias, criando, inclusive instituições para fomentar, proteger e efetivar a igualdade material em seus aspectos de redistribuição e de reconhecimento, ou seja, exige uma estrutura (instituições democráticas) que possui uma função primordial (a dignidade humana), no processo de funcionalização da democracia moderna.

A democracia, enquanto sistema de valores, importa, portanto, na proteção, na promoção e na efetivação dos direitos inerentes aos seres humanos de liberdade e igualdade para viabilizar a participação popular e realizar o ideal democrático da soberania popular. Liberdade para possibilitar a formação da opinião pública, o debate popular e a escolha consciente dos governantes. Igualdade para a inclusão política do maior número de cidadãos, oportunizando o acesso aos recursos necessários e maior representatividade com o reconhecimento da identidade e necessidades das minorias.

---

<sup>32</sup>BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO. Aline. **Sabe com quem está falando?**: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. In Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 13, 2016, p. 215.

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

<sup>34</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

<sup>35</sup> DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

### 1.2.3 Uma organização Institucional

Enquanto organização institucional a democracia resulta de critérios que, segundo Robert Alan Dahl<sup>36</sup>, transformam o sistema político num governo democrático por atender a finalidades democráticas, quais sejam: 1) participação efetiva do cidadão no processo de escolha dos governantes e na tomada de decisões coletivas; 2) Igualdade de voto - uma pessoa, um voto; 3) A aquisição de entendimento esclarecido; 4) o exercício do controle definitivo do planejamento; 5) Inclusão dos adultos no processo de tomada de decisões vinculativas.

Explicou que cada um desses critérios democráticos possui uma finalidade democrática<sup>37</sup>, pois a participação efetiva, tem por objetivo evitar que uma ideologia se sobreponha em relação às demais por mera falta de debate, evitando assim a tirania. A Igualdade de voto, visa possibilitar reais condições de decisão, independente de critério econômico, de classe ou ideais - uma pessoa, um voto - propiciando a igualdade política. A aquisição de entendimento esclarecido, tem a intenção de qualificar os eleitores para os debates, discussões e tomada de decisões coletivas, salvaguardando a autonomia moral e autodeterminação do cidadão. Enquanto o exercício do controle definitivo do planejamento tem a função de obstar/difícultar que o poder se estabeleça nas mãos de interesses privados, protegendo os interesses pessoais essenciais, tais como direitos básicos, autodeterminação e liberdade geral, com o propósito de favorecer o desenvolvimento humano. E a inclusão dos adultos, serve para garantir a maior representatividade dos interesses coletivos nas tomadas de decisão.

Segundo estudos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tais instituições democráticas, com suas finalidade e critérios, que classificam a democracia como um arranjo institucional, é fruto de uma visão realista da democracia, esta se desenvolveu a partir da segunda metade do século XX entre os juristas e cientistas políticos, sendo o “pai” da teoria Robert Alan Dahl. Para os realistas, os arranjos institucionais se

---

<sup>36</sup>DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 49-51.

<sup>37</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 50-70.

prestam a fomentar o exercício da soberania popular e limitar o poder do governante por meio de recursos constitucionais. Desta forma:

Na verdade, os realistas veem a democracia como um arranjo institucional — chame-se ele para clareza da exposição de poliarquia — que combina o princípio de que todo o poder emana do povo e deve ser exercido para o povo, com institutos de origem liberal. Estes, adotados desde os primórdios do constitucionalismo, como estado de direito, limitação do poder, reconhecimento de direitos fundamentais.<sup>38</sup>

Para que um país possa ser considerado democrático, no sentido moderno, Robert Alan Dahl<sup>39</sup> entende ser necessária a criação de instituições que garantam os critérios democráticos. Em seus dizeres:

Quando um país passa de um governo não-democrático para um governo democrático, os arranjos democráticos iniciais aos poucos se tornam práticas e, em seu devido tempo, tornam-se instituições. Por úteis que pareçam essas distinções, para nossos objetivos será mais conveniente preferirmos instituições, deixando as outras de lado<sup>40</sup>.

Aponta o Autor<sup>41</sup> como instituições políticas da moderna democracia, representativa e de larga escala, seis práticas democráticas que formam não apenas critérios para um sistema político, mas também os requisitos para um tipo distinto de democracia daquele modelo clássico ateniense ou romano, o qual denominou de democracia poliárquica ou poliarquia<sup>42</sup>, quais sejam: 1) Funcionários eleitos pelos cidadãos; 2) Eleições livres, justas e frequentes; 3) Liberdade de expressão, para viabilizar o amplo debate; 4) Fontes de informação diversificadas, para viabilizar a aquisição de entendimento esclarecido pelo cidadão, garantindo a responsabilidade

---

<sup>38</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31, p. 85.

<sup>39</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 97-113.

<sup>40</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 98.

<sup>41</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 99; 104.

<sup>42</sup> Robert Alan Dahl define: "Poliarquia deriva de palavras gregas que significam "muitos" e "governo"; assim, "o governo de muitos" se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. [...] Mais precisamente, uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas listadas" (1. Funcionários eleitos; 2. Eleições livres, justas e frequentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para as associações; 6. Cidadania inclusiva). Se distingue da democracia antiga e também da democracia representativa de sufrágio restritivo do Século XIX.

moral<sup>4344</sup>; 5) Autonomia para as associações, para propiciar a autodeterminação ; 6) Cidadania inclusiva, para o fomento à igualdade política.

Analisando as instituições políticas e os critérios democráticos propostos por Robert Alan Dahl<sup>45</sup> verifica-se que cada uma das instituições políticas tem a finalidade de realizar um ou mais dos critérios democráticos, enquanto medida e processo da democracia moderna, assim como para viabilizar os objetivos democráticos.

Na medida em que o controle e o processo de tomada de decisões vinculatórias sejam atribuídos a funcionários eleitos pelo cidadão, enseja a participação efetiva na escolha de seus governantes. Tal escolha depende de iguais e efetivas oportunidades aos cidadãos de conhecer as políticas e programas pretendidas pelo governante e a de escolher as leis sob as quais querem ser governados, o que favorece o controle do programa pela eleição ou rejeição dos funcionários que se candidatam periodicamente. Como a escolha dos governantes se dá por um sistema numérico, com participação efetiva de todos, a prática da escolha dos funcionários pela eleição é subordinada também à igualdade de votos.

Eleger os representantes políticos, de maneira a atingir seus objetivos democráticos, ou seja, viabilizar a participação efetiva dos cidadãos e o controle do programa político, requer que seja criado um processo de escolha periódica, para garantir a soberania popular. Na moderna democracia em larga escala tal processo se dá por meio da instituição de eleições livres, justas e periódicas.

Segundo Robert Alan Dahl<sup>46</sup>, as eleições são consideradas livres quando o cidadão tem autonomia para participar efetivamente do processo eleitoral de escolha, acompanhando os planos de governo, os debates sem sofrer qualquer tipo de pressão ou opressão - em certos períodos da história do processo eleitoral brasileiro, vg, os

---

<sup>43</sup> Para Robert Alan Dahl, o exercício da responsabilidade moral pelos cidadãos só é possível com a garantia da liberdade de expressão e com o acesso às fontes de informação diversificadas, pois a responsabilidade moral, na democracia, se consubstancia em “adotar os seus princípios morais e tomar decisões baseadas nesses princípios apenas depois de se empenhar num ponderado processo de reflexão, deliberação, escrutínio e consideração das alternativas e suas conseqüências. Ser moralmente responsável é ter o governo de si no domínio das opções moralmente pertinentes”.

<sup>44</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 68.

<sup>45</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

<sup>46</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 107 -109.

eleitores não possuíam autonomia para escolher seus representantes, pois deveriam votar naquele escolhido pelo empregador ou dono de terras (voto de cabresto). E serão consideradas justas quando empregado igual peso em cada voto, quer dizer com a igualdade de votos: uma pessoa, um voto - em algumas democracias os votos poderiam ser qualificados a depender do eleitor, ou seja, alguns cidadãos possuem um maior número de votos em razão de seus atributos pessoais ou patrimoniais.

A periodicidade das eleições viabiliza o controle do programa de planejamento pelos cidadãos, tendo em vista que, ao escolher os seus representantes, os eleitores imputam a responsabilidade pela execução do programa ao escolhido, este será avaliado por períodos de trabalho desempenhado e que poderá ser escolhido para condução de novo mandato ou ser rechaçado, a depender de seu trabalho e dos resultados obtidos pelo candidato.

A Liberdade de Expressão proporciona a participação efetiva e o controle do planejamento da agenda, pois, segundo Robert Alan Dahl<sup>47</sup>, os cidadãos só estarão aptos a escolher seus representantes se poderem ascender as informações necessárias para formar sua opinião quanto aos candidatos, seus programas e suas experiências anteriores.

Configura a exteriorização da liberdade de pensamento e de opinião. A liberdade de pensamento confere às pessoas o direito de colocar em comum com seus semelhantes no exercício de sua prerrogativa de exprimir suas ideias sobre sua maneira de pensar, de agir e de ser - nos limites legais e mediante responsabilização. Enquanto a liberdade de opinião caracteriza a tomada de postura, ideal ou formação de convicção, de maneira pública, sobre determinado tema<sup>48</sup>.

Para promover a liberdade de expressão é preciso garantir a liberdade de comunicação e o direito de informação sendo este, segundo José Afonso da Silva<sup>49</sup>, concebido por meio de “[...] um conjunto de direitos, formas, processos e veículos, que possibilitam a coordenação desembaraçada da criação, expressão e difusão do

---

<sup>47</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 108 -109.

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 241-243.

<sup>49</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 243.

pensamento e da informação”. Por meios de tais processos será possível a efetiva participação do cidadão na escolha de seus representantes, assim como nas tomadas de decisão coletivas e no controle da agenda.

A liberdade de expressão e a formação da opinião pública só serão asseguradas se o cidadão tiver acesso a fontes de informação diversificadas. A autodeterminação e a autonomia do eleitor, na escolha de seus representantes, dependem da tomada de conhecimento dos fatos e da possibilidade de debates sobre todas as informações sobre seus candidatos, suas plataformas de governo e suas propostas. O direito à informação de fontes diversificadas viabiliza o conhecimento para além da ideologia defendida pelo candidato a representante do povo. Garante a compreensão esclarecida ao cidadão para que tenham reais possibilidades para uma escolha livre e consciente.

Outra instituição da moderna democracia é a autonomia para associações. Tanto as associações políticas - grupos de interesses e partidos políticos - assim como as associações independentes - entidades de classe, associações civis, organizações não governamentais, entre outras -, são indispensáveis ao exercício da democracia de larga escala, pois são instituições de representatividade e meio para a participação efetiva do cidadão.

As associações políticas viabilizam a oposição, ou seja, a representação dos demais grupos nas tomadas de decisão coletivas, além da fiscalização dos atos dos governantes eleitos e, logo, efetividade no controle da agenda. Enquanto às associações independentes auxiliam tanto na fiscalização quanto na educação do cidadão para a vida política<sup>50</sup>, como um recurso para o critério do entendimento esclarecido.

Se devem ser competentes, os cidadãos não precisariam de instituições políticas e sociais para ajudá-los? É indiscutível. As oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a exigência para se ter uma democracia.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 112.

<sup>51</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 93.

Dito de outra maneira, a autonomia para associação garante ao cidadão a liberdade de escolha, a autonomia, autodeterminação e assegura uma oposição - como instrumento de limitação do poder do governante.

A Cidadania inclusiva preconiza, conforme Robert Alan Dahl, a participação de todos os adultos no processo político democrático, garantindo o direito de eleger e de ser eleito. Além de oferecer mecanismos de educação para formar para participação efetiva de todos os adultos no processo eleitoral. Nas palavras do autor:

Plena inclusão. O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos<sup>52</sup>

O que se percebe é que as instituições listadas como mínimas para a democracia moderna são interdependentes na realização do princípio democrático. Nas balizas de José Jairo Gomes, a democracia é dinâmica e requer participação efetiva de todos na comunhão social, pois, em seu sentido social, trata de um ideal a ser alcançado diante de sua função garantidora dos direitos individuais e fundamentais. Em suas palavras:

[...] a democracia não é algo fixo, pois encontra-se em permanente construção; para muitos pensadores políticos, cuida-se de ideal a ser alcançado. Como ideal, a busca constante de sua concretização exige a efetiva participação de todos os integrantes da comunhão social<sup>53</sup>.

Analisados os aspectos da democracia, conforme os elementos suscitados por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>54</sup>, no contexto da ambiguidade conceitual, estrutural e funcional sugerida na crítica de Robert Alan Dahl<sup>55</sup>, pode-se entender a democracia moderna como uma forma de governo com base na soberania popular, exercida de maneira semidireta ou por representantes eleitos.

Estruturada como uma organização institucional com vistas a viabilizar a participação popular efetiva por intermédio de eleições livres, justas e periódicas para escolha de seus governantes, oportunizando a cidadania inclusiva com a participação

---

<sup>52</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 92.

<sup>53</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Grupo GEN, 2020. 9788597024630. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021

<sup>54</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978.

<sup>55</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. p. 13

de todos os adultos no processo de escolha, garantindo reais condições e liberdade de escolha por meio acesso à informação e liberdade de expressão nos debates para formação da opinião pública.

Tendo por finalidade precípua de garantir a dignidade humana e seus direitos fundamentais criando, para tanto, um sistema de valores baseados na liberdade (de associação, de expressão, opinião, reunião, locomoção etc.) e na igualdade (formal, perante a lei e material, nas suas vertentes redistribuição e reconhecimento).

Feito o corte epistemológico que guiará o estudo resta compreender a estruturação da forma de Estado que foi preconizada para viabilizar a democracia moderna de larga escala, ou seja, o Estado Democrático Constitucional e o tipo de democracia possível para atender as necessidades decorrentes da grande expansão territorial e populacional dos Estados Nacionais.

### 1. 3 A Democracia Representativa

Da primeira transformação em Atenas - que colocou em prática o governo de muitos, substituindo o governo de poucos privilegiados (oligarquia) pela democracia de assembleia da cidade-estado-, à segunda transformação, no nascimento do estado nacional e da criação de diversas instituições políticas - em razão das quais hoje é denominada de democracia-, ocorreram alterações substanciais nos elementos, nas funções e nas finalidades das instituições políticas que, assim, conduzem à nova mutação na democracia do Século XXI<sup>56</sup>.

Na realidade dos estados nacionais, em sua recorrente expansão territorial e crescente populacional, a democracia exercida diretamente pelo povo em assembleia se tornou impraticável, ora em razão da inviabilidade de reunir, ao mesmo tempo e no mesmo local, os cidadãos para deliberação coletiva, ora pela impossibilidade de franquear livre debate à todos, simultaneamente, sobre todos os assuntos da polis. E,

---

<sup>56</sup> Sobre as transformações da democracia ver: DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.  
Capítulo 22: "A democracia do amanhã". p. 495 e seguintes.

por isso, uma nova forma de democracia deveria ser implementada para atender às novas necessidades do contexto do mundo moderno: a democracia representativa<sup>57</sup>.

Ainda que seja possível, hodiernamente, se pretender a utilização de mecanismos de tecnologia da informação e comunicação em tempo real (TICs) para viabilizar a participação popular nas tomadas de decisão política, o fato é que a constante conclamação popular poderia ser subvertida. Me explico.

Ao invés de auxiliar e oportunizar a efetiva participação popular e, assim, fomentar a supremacia do interesse popular, a contínua convocação popular nos assuntos públicos, no contexto do estado nacional poderia acarretar problemas em duas frentes muito preocupantes para a soberania popular: a) Primeiro, a grande massa poderia se impor, por força da maioria aos interesses daqueles que não possuam a mesma representação no poder de escolha (as minorias e os grupos vulneráveis) - daí o dilema da ditadura da maioria; b) Segundo, em virtude dos constantes apelos, e de nem todos os assuntos se tratar de temas apaixonantes, o cidadão poderia se tornar (mais) apático com os assuntos públicos. Neste sentido, Norberto Bobbio: “Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo [...] Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão”<sup>58</sup>.

A solução para a problemática da participação popular no exercício da democracia de larga escala foi encontrada na adequação de um arranjo utilizado desde o período da monarquia absolutista, que se prestou a viabilizar a participação dos nobres nas tomadas de decisão do monarca, quando impossibilitados de comparecer em pessoa: a representação.

---

<sup>57</sup> Ainda que seja defensável o uso dos recursos tecnológicos para sanar tais desafios à democracia direta, o certo é que o recurso deveria ser adequado a questionários semiestruturados, com respostas objetivas, apreciação da percepção do cidadão por meio de algoritmos que, por mais das vezes, são mal formatados ou ineficientes a finalidade que se propõe, razão pela qual confiar decisões que podem mudar os rumos de uma nação, do mercados e de pessoas às telemática não é uma prática aceitável, ao menos não até os dias de hoje.

<sup>58</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 89

Sobre o tema Sahid Maluf<sup>59</sup> pondera: “É a solução denominada democracia indireta, ou democracia representativa, ou, ainda, sistema representativo de governo”. Isto porque o ideal democrático requer que a prerrogativa de governar decorra do povo, em virtude da soberania de sua vontade coletiva. Neste sentido prossegue:

A comunidade nacional é soberana, é a fonte do poder, e deve governar-se por si mesma. Nenhum poder pessoal pode sobrepor-se à vontade geral. Esta tese é o ponto de partida do ideal democrático. E, assim, a democracia pura seria o governo direto, levado a efeito pelo próprio povo, em comícios periódicos e assembleias públicas. Entretanto, como a democracia direta não é praticável no mundo moderno, a população, soberana, nomeia seus representantes, por via de eleições, para o exercício das funções de governo.<sup>60</sup>

O instituto da representação, na experiência histórica da política, se prestou a germinar a soberania popular, com a finalidade de auferir o consenso entre governantes e governados em temas de interesse geral, e possibilitar a moderna democracia. Primeiro para viabilizar a participação de alguns homens livres, na limitação do poder de tributar do soberano no período da monarquia absolutista no Século XVIII<sup>61</sup>, e, posteriormente, se expandindo para a criação de um sistema de participação popular nas demais searas do poder. Sobre o nascedouro do instituto comenta Robert Alan Dahl<sup>62</sup>, em sua “Sobre a Democracia”:

A ideia de que os governos precisavam do consenso dos governados, que no início era uma reivindicação sobre o aumento dos impostos, aos poucos se tornou uma reivindicação a respeito das leis em geral. Numa área grande demais para assembleias diretas de homens livres, como acontece numa cidade, numa região ou num país muito grande, o consenso exigia representação no corpo que aumentava os impostos e fazia as leis.

---

<sup>59</sup> SAHID. Maluf. **Teoria Geral do Estado**. Atualizador Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 257

<sup>60</sup> SAHID. Maluf. **Teoria Geral do Estado**. Atualizador Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 257

<sup>61</sup> Segundo Robert Alan Dahl, o arranjo da representação no Século XVIII serviu de base para o surgimento da moderna democracia, porém, naquele período, consistiu apenas em uma grande promessa de democratização. Para que o processo de democratização fosse realizado seria, ainda, preciso superar alguns desafios, quais sejam: a) Primeiro: a desigualdade econômica, de liberdade, de gênero; b) Segundo: as assembleias e parlamentos não detinham a força e poder para se impor contra o monarca e, no máximo, poderiam ter alguma influência parcial em determinados assuntos; c) Terceiro: os representantes do povo, na verdade, não representavam toda a população, mas tão somente os homens livres, excluindo os não livres e as mulheres (exceto as que porventura ocupassem cargo monarca); d) Quarto: as ideias e ideais democráticos não eram difundidos, nem compreendidos; e) As eleições dos representantes eram manipuladas e não havia permissão para oposição. Veja mais em: DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. p. 32-35.

<sup>62</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. p. 32

A adequação do instituto da representação na democracia indireta se fez necessária, pois, se trata, originariamente, de instituto do direito privado, com finalidades particulares e para atendimento de utilidades egoísticas do mandante, que foi vertida à execução de interesses coletivos em prol da nação e dos cidadãos, ou seja, trata de um termo com significados e funções distintas a depender do instituto para o qual é utilizado. Razão pela qual a primordialidade dos ajustes.

Da transição da finalidade da representação privada para a representação política muitas adaptações foram feitas, pois, a representação particular decorre de um negócio jurídico, o contrato de mandato, pelo qual o mandante outorga poderes ao mandatário para que, em seu nome, possa praticar atos ou administrar interesses, conforme expressa disposição do conceito de mandato descrito no art. 653 no Código Civil Brasileiro de 2002<sup>63</sup>.

Em contrapartida, na representação política, os cidadãos outorgam mandato político para que o governante escolhido tome as decisões no interesse coletivo dos cidadãos, decisões estas que irão vincular todos os demais cidadãos de maneira universal e independentemente de ter votado no candidato eleito ou não. Eis aqui a inevitabilidade de adaptação, uma vez que o interesse no mandato político é coletivo e não particular. Sobre referidas distinções e adequações, Manoel Gonçalves Ferreira Filho clarifica:

[...] na representação medieval, os poderes e a orientação dos procuradores eram estritamente vinculados às questões suscitadas na convocação e também estavam eles vinculados às instruções recebidas dos que os haviam designado. Eram essas imperativas para ele. Daí dizer-se que tinham um mandato imperativo, obviamente restrito. Ao contrário, na representação “moderna”, o representante não está preso, juridicamente falando, a instruções, como está expresso em numerosas Constituições. Em consequência, tem um mandato livre. Assim como pode deliberar sobre qualquer assunto, na duração estipulada para o cargo. Disto, advém o uso do termo “mandato” para designar o período de investidura do representante.<sup>64</sup>

A respeito do uso do instituto na política, Norberto Bobbio levanta a problemática da polivalência da expressão representação e indica que para o estudo da moderna democracia interessa apenas a concepção política do termo. O que

---

<sup>63</sup> BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 04 de jul de 2021.

<sup>64</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31, p. 78.

conduz à discussão sobre os limites para o conteúdo e modo de representação do mandato político e sua representação partidária. “[...] secular debate sobre a representação política está dominado ao menos por dois temas que dividem os ânimos e conduzem a propostas políticas conflitantes entre si. O primeiro tema diz respeito aos poderes do representante e o segundo ao conteúdo da representação”.<sup>65</sup>

Independentemente de quem ou quantos eleitores votaram no representante eleito, ou, ainda, das agremiações ou grupos de interesses que formam aliança ou apoio partidário em prol do representante escolhido, o fato é que, enquanto representante eleito irá o governante exercer o poder de governar em prol dos interesses coletivos, sem qualquer vínculo ou obrigatoriedade com os interesses de seus apoiadores, pois, seu mandato é coletivo e não particular - vedação de mandato imperativo ou vinculado<sup>66</sup>. Neste sentido esclarece Norberto Bobbio<sup>67</sup>:

[...] na representação política da maior parte dos estados que se governam à base de um sistema representativo: o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao "quem", que o representante seja um fiduciário e não um delegado; e é, com respeito ao "que coisa", que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares (exatamente porque são representados os interesses gerais e não os interesses particulares dos eleitores, nela vigora o princípio da proibição de mandato imperativo).

Sobre as origens do mandato na representação política, Sahid Maluf<sup>68</sup> aponta como marco histórico e político mais expressivo a criação da Câmara dos 25 Barões, formada no Século XIII e mantida até os dias atuais, na Inglaterra. A Câmara surge como o que ele nomeou de assembleia dos súditos, com finalidade de limitar o poder soberano, instituindo nos 25 Barões o poder de fiscalização sobre a taxaço de tributos e cumprimento dos objetivos da Magna Carta de 1215. Um importante

---

<sup>65</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p.76

<sup>66</sup> Sobre as críticas à democracia representativa e as finalidades do mandato imperativo e do mandato vinculado Bobbio discorre: “De fato, na polêmica contra a democracia representativa é possível distinguir claramente dois filões predominantes: a crítica à proibição do mandato imperativo e portanto à representação concebida como relação fiduciária, feita em nome de um vínculo mais estreito entre representante e representado, análogo ao que liga o mandante e o mandatário nas relações do direito privado, e a crítica à representação dos interesses gerais, feita em nome da representação orgânica ou funcional dos interesses particulares desta ou daquela categoria” BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 79-80

<sup>67</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p.78

<sup>68</sup> SAHID. Maluf. **Teoria Geral do Estado**. Atualizador Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 260-261

momento histórico do sistema representativo e nascedouro da soberania popular. “Posteriormente formou a Câmara dos Burgueses ou dos Comuns, que se reuniu a partir de 1640, vindo a chamar-se Parlamento Largo (hoje, Câmara dos Comuns)”.

Com relação a natureza jurídica do mandato na representação política, Sahid Maluf<sup>69</sup> elenca diversas teorias, quais sejam, desde a doutrina da soberania nacional una e indivisível, que institui a Teoria Clássica da Representação Nacional, pela qual o titular do mandato representa o povo em sua totalidade e o povo aceita seu plano pessoal de ação; passando pela Teoria da Investidura de Hauriou, que importa em delegação do poder, em nome e interesse do povo, de acordo com os atributos do governante que o praticará (o poder) com autonomia de acordo com sua capacidade e nos limites da lei; e, também a Teoria dos Órgãos de Representação, da escola alemã, pela qual o Estado é entendido como entidade corporativa e dotada de órgãos pelos quais suas prerrogativas e deveres são realizadas.

Porém se filia às Teorias de Sampaio Dória, que, com efeito, resumem as demais e esclarece o dilema, sendo duas as teorias: uma democrática e outra não, pois, numa os governantes decidem nos interesses do povo (o representante quer com o povo), na outra o governante substitui a vontade popular pela sua própria (o representante quer pelo povo), e a vontade popular seria adstrita à escolha do representante. Em suas próprias palavras:

Inúmeras são as teorias sobre a natureza do mandato, e não poderíamos analisar todas elas. O Prof. Sampaio Dória resume as várias teorias em duas concepções simples e elucidativas: ou o representante quer com o povo ou quer pelo povo. Na primeira se alistam todas as teorias verdadeiramente democráticas, segundo as quais os representantes não substituem pela sua a vontade dos representados, mas refletem e procuram realizar fielmente a vontade nacional. Na segunda concepção os representantes substituem pela sua a vontade dos representados. É a sub rogação da vontade dos governantes na vontade nacional. Só no ato da eleição é que se manifesta a soberania do povo; depois essa soberania sofre um eclipse, isto é, transfere-se completamente ao representante, por um determinado período.<sup>70</sup>

A respeito das transformações na moderna democracia, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>71</sup>, em sua “Sete vezes Democracia”, situa na Revolução Francesa a

---

<sup>69</sup> SAHID. Maluf. **Teoria Geral do Estado**. Atualizador Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 265-266

<sup>70</sup> SAHID. Maluf. **Teoria Geral do Estado**. Atualizador Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 266

<sup>71</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977. p. 45-50

consagração do novo modelo democrático: a democracia representativa. Nele o poder do povo, sua soberania, é exercido pela representação popular - que atribui aos representantes eleitos pelo povo o poder de governar e das tomadas de decisões em nome e no interesse do povo, nos limites da lei.

Com base nos estudos de Sieyès, discorreu Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>72</sup>, em sua obra "A democracia possível", que na democracia pela representação o supremo poder do estado pertence à Nação e não ao povo. A Nação é a entidade abstrata que exprime os interesses permanentes de uma comunidade, que se distingue das aspirações transitórias das pessoas do povo em um determinado instante histórico. [...] Ao povo, entendido como aqueles à quem a vontade da Nação conferiu direitos políticos, compete simplesmente eleger seus representantes, que devem decidir com base nos interesses coletivos, completamente desvinculado das vontades de seus eleitores (vedação de mandato imperativo) e mesmo que as decisões sejam contrárias aos interesses dos que os elegeram - dessas premissas decorrem dois pontos fundamentais que se erguem nas primeiras democracias: o sufrágio, inicialmente censitário, e representação nacional.

Alicerçado nas análises de Sieyès, em sua "*Qu'est-ce que le Tiers État?*", e sua doutrina da soberania da nação - pela qual foram concebidas as primeiras instituições democráticas, além de delinear o poder constituinte e a própria representação -, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>73</sup> defendeu que foram as instituições por Sieyès planejadas que estruturaram a democracia representativa, por reconhecer ao povo o poder soberano que, porém não o pode exercer diretamente, seja pela impossibilidade de reunião, seja falta de capacitação para decidir sobre as coisas públicas, daí que só lhes é viável o exercício do poder popular por meio de seus representantes eleitos. De sorte que, o povo só participa do processo político no ato de escolha de seus representantes.

Já no período entre-duas-guerras, indicou o surgimento da doutrina da racionalização do poder - em razão dos desvios do modelo da democracia representativa e o caráter oligárquico verificado em sua execução - e com ela os partidos políticos. Os partidos políticos surgiram com duas funções básicas: 1)

---

<sup>72</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 11-12

<sup>73</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977. p. 46

estabelecer um programa de governo; 2) selecionar as pessoas que iriam executar com eficiência o programa estabelecido, em caso de vencer as competições eleitorais.

Contudo a respeito da origem dos partidos políticos Dalmo de Abreu Dallari, em sua obra “Elementos de Teoria Geral do Estado”<sup>74</sup>, observa que a democracia representativa, apesar de solução possível para prática da democracia em larga escala, revela um importante desafio para a soberania popular, qual seja, a de como escolher seus representantes, pois, cada cidadão é um indivíduo com suas aspirações, ideais e interesses e, o representante deve agir em nome e no interesse da coletividade, eis o desafio: como formar o consenso coletivo.

Nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari<sup>75</sup>, amparado nos escritos de Raymond G. Gettel, discorre sobre o processo de escolha e da consequente e problemática formação dos grupos de opinião: os partidos. Assentou que desde a instauração da democracia direta em Atenas, como consequência das disputas de interesses entre os cidadãos na Assembleia, foram criados os partidos de assembleia, justamente para fortalecer determinados posicionamentos políticos. Assim como em Roma, no estabelecimento de agrupamentos definidos para defesa ou repressão na extensão de direitos à plebe. E na Idade Média identifica as manifestações de cunho partidário entre os favoráveis ao poder do Imperador em detrimento daqueles defensores do poder do Papa (Partido Guelfo e Partido Gibelino).

A habilidade de se associar ao outro na luta pelo fortalecimento dos interesses de grupos é inerente ao ser humano, porquanto ser político e social - vive-se em sociedade diante da necessidade de colocar em comum com o outro e da complementaridade das atividades, interesses e privilégios de um ser humano para com o outro. De igual maneira na política, na defesa dos ideais políticos.

Contudo a ideia moderna de partidos políticos só teria surgido em meados do Século XIX, tendo se estabelecido como mecanismo de defesa da opinião pública, tanto na defesa dos interesses coletivos no governo, como na formação dos grupos de oposição ao governo, ou seja, efetivo instrumento da representação política, para

---

<sup>74</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991. p; 136-142

<sup>75</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991. p; 136.

orientar o povo na seleção de seus representantes e dos defensores de seus interesses, enquanto grupo, nas tomadas de decisão coletiva <sup>76</sup>.

Sintetizando os conceitos, Malrizio Cotta<sup>77</sup>, em sua contribuição ao “Dicionário de Política”, sustenta que “o sentido da representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder”. E, em virtude das profusas alterações do uso do instituto na política, quer seja em razão de suas mutações históricas - da representação do interesse dos nobres ao sufrágio universal, por exemplo -, e das de ordem semântica do termo, assenta: “[..] com base em suas finalidades, poderíamos portanto, definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes”.

Como se percebe, a soberania<sup>78</sup> passa a ser popular e não mais territorial. De maneira que, para que se possa falar em democracia, ainda que indireta, é preciso verificar alguns pressupostos, características e finalidades, como alhures mencionado, e, especialmente, que o poder de governar decorra da vontade popular, eis o efetivo exercício do ideal democrático em virtude da soberania popular. E aqui se encontra o grande desafio. Na lógica da soberania popular e suas dificuldades Sahid Maluf<sup>79</sup> dispõe que:

Assentado que a soberania não é um direito de origem divina pertencente ao Rei, nem um atributo da Coroa por direito próprio, mas, sim, uma prerrogativa natural, originária e permanente do povo, surge o primeiro grande problema:

<sup>76</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991. p; 137-138; 142.

<sup>77</sup> COTTA, Malrizio. **Representação política**. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 1102

<sup>78</sup> Sobre a titularidade da soberania, Dalmo de Abreu Dallari apresenta as teorias justificadoras do poder soberano em dois grupos: 1) a Teoria Teocrática, que predominou no período absolutista no fim da Idade Média, tendo como ponto de partida o princípio cristão, na *omnes potesta Deo*, ou seja, que o poder decorre de Deus, e, sendo o monarca eleito de Deus; b) Teorias Democráticas, pelas quais a soberania decorre do próprio povo, ou seja, a soberania deriva da supremacia da vontade popular. A soberania popular possui três fases: a) na primeira o povo é considerado em si mesmo, independente do Estado; b) na segunda fase, no pós-Revolução Francesa e seus ideais políticos, o povo é considerado em razão do território e a soberania é atribuída à Nação; c) na terceira fase a soberania é entendida como atributo do Estado, enquanto ente, e ao povo a titularidade do governo do Estado, por meio de seus representantes escolhidos. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991. p 70.

<sup>79</sup> SAHID. Maluf. **Teoria Geral do Estado**. Atualizador Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 258

o povo é soberano, tem o poder de autodeterminação, mas não pode, por humanamente impossível, governar-se por si mesmo.

A democracia representativa consiste numa democracia exercida por via indireta, por representantes escolhidos pelo cidadão num processo eleitoral, com regras e limites para dar segurança jurídica à eleição dos governantes: as regras do jogo democrático. A participação popular e a soberania de sua escolha são condições essenciais à democracia representativa, sem as quais não há democracia. Neste sentido esclarece José Jairo Gomes<sup>80</sup>:

Indireta é a democracia representativa. Nela os cidadãos escolhem aqueles que os representarão no governo. Os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários. A estes toca o mister de conduzir o governo, tomando as decisões político-administrativas que julgarem convenientes, de acordo com as necessidades que se apresentarem. Consiste o mandato no poder – ou conjunto de poderes – conferido pelos “eleitores soberanos”, pelo qual o mandatário fica habilitado a tomar decisões político-estatais seja no Poder Executivo, seja no Legislativo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, levanta um importante problemática sobre o estudo da democracia moderna, o que ele chamou de “verdade paradoxal”<sup>81</sup>. Analisando os estudos políticos da segunda metade do século XX, verificou que muito conhecimento científico foi desenvolvido no campo da política e da ciência política, entretanto, nada dessa vasta produção foi aplicada na instituição das democracias, o que, com efeito, culminou no paradoxo democrático em que na imensidão de países ditos democráticos, raras são as democracias, ou seja, o povo nunca governa, ele sempre é governado<sup>82</sup>.

Em contrapartida, Norberto Bobbio, em “O futuro da democracia” examinou as probabilidades de, no contexto do estado nacional, se instituir a democracia direta ou, até mesmo, um alargamento da democracia representativa e concluiu que se se entender por democracia direta àquela nos termos rousseauianos, ou seja, o cidadão convocado a decidir noite e dia sobre todos os assuntos da polis, seria impossível e

---

<sup>80</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Grupo GEN, 2020. 9788597024630. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021.

<sup>81</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 1

<sup>82</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977. p. 15-17

até mesmo humanamente indesejável e afirma “[...] Não creio existir alguém que invocando a democracia direta pretenda fazer tal solicitação”<sup>83</sup>. Em suas palavras:

[...] o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total mas o cidadão total. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do estado total. O cidadão total e o estado total são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da polis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante<sup>84</sup>.

Observando que as fórmulas políticas em geral pretendem indicar uma direção sem se importar com a utilização de termos vagos ou ambíguos, Norberto Bobbio<sup>85</sup> se ocupou em tentar entender a real intenção alardeada fórmula suscitada na conversão “da democracia representativa à democracia direta”. Verificou que, na verdade, o que se ambiciona é um alargamento da democracia representativa e não uma conversão à democracia direta<sup>86</sup>.

Em suas palavras<sup>87</sup> democracia representativa consiste “que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta”.

Analisando os caracteres da democracia representativa, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>88</sup> adverte que o fato do povo eleger seus representantes, por si só, não induz à uma democracia, pois os eleitos podem exercer poder oligárquico, o que significa tomar decisões no interesse da classe governante, deixando o povo sem amparo. Para que o governo seja considerado democrático, (ainda que o poder seja

---

<sup>83</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 71-72

<sup>84</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p.71-72

<sup>85</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p.72-104

<sup>86</sup> Nessa conformidade: “Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação não exista nenhum intermediário”. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 85

<sup>87</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 73.

<sup>88</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977. p. 20-22

exercido por uma minoria eleita pelo povo) os governantes devem agir no interesse do povo, ou seja, de acordo com o bem comum para, assim, se vislumbrar o “espírito democrático”.

Aponta ainda, que só isto também não é suficiente, é preciso que a escolha dos governantes seja feita pelo povo, de maneira que todos os postos de governo sejam escolhidos de baixo para cima, de acordo com o “princípio democrático”, e que os competidores possam também ser provenientes da massa dos governados, para que se mantenha a “tendência democrática”.

Isto porque, analisando o processo político de democratização, verifica-se que a democracia representativa inicial configurou uma oligarquia em seu sentido literal, pois, apesar dos governantes serem eleitos pelo povo, tanto a parcela do povo apta à eleger pertencia a uma classe delimitada pelo sufrágio censitário, quanto os governantes pertenciam a uma classe ínsita em uma minoria burguesa - governos de alguns da elite, sobre todos do povo, que não lhes podiam fixar orientações sobre a forma de governar, eis que os representantes governavam em nome de uma minoria formada pelos cidadãos mais ricos da nação (a classe burguesa)<sup>89</sup>.

Atualmente, se o princípio democrático não for observado pode-se perceber a predominância dos interesses dos grupos dominantes em detrimento dos interesses coletivos. Eis a necessidade da proteção da soberania popular e da manutenção da tendência democrática acima ventilada.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua “Sete Vezes Democracia”,<sup>90</sup> alertou também que, para que seja possível atender aos interesses da coletividade, a implementação da democracia representativa, que é possível de se realizar, deve considerar os fatores internos, ou seja, os econômicos, sociais e políticos de cada localidade. E que, no seu entender, os modelos estrangeiros se prestam tão somente a direcionar o olhar do democrata, mas o agir deve ser estruturado conforme o desenvolvimento e demais fatores internos da localidade.

Na mesma obra, o Autor faz um importante levantamento sobre os requisitos essenciais no processo de democratização, pois, a implementação da democracia

---

<sup>89</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 12-13

<sup>90</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977. p. 36

sem análise e/ou adequação à realidade geoeconômica de cada estado, ou, ainda, sem observância quanto ao nível de desenvolvimento social, cultural, político e educacional perde-se a oportunidade de se estabelecer uma democracia possível, quando inviável a democracia ideal/utópica ou desenhada pelos clássicos de outrora, causando mais descontentamento do que evolução.

Avaliando o processo de democratização nos estados nacionais, Norberto Bobbio<sup>91</sup> conclui que, na realidade, não há uma comoção por um novo tipo de democracia, mas sim pela expansão da democracia para outras áreas para além da política. Em suas palavras:

Com uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social.

Note-se que a democracia moderna dimana concepções políticas, sociais e econômicas que, na vertente possível de ser praticada no contexto dos estados nacionais e, portanto, em larga escala, impõe um processo eleitoral suficiente e capaz de captar e atender às necessidades coletivas, independente das escolhas pessoais ou das ideologias majoritárias. Neste sentido pondera José Jairo Gomes<sup>92</sup>:

O regime político em apreço não se realiza sem que esteja implantado um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e instrumentos eficazes, aptos a captar com imparcialidade a vontade popular, de maneira a conferir segurança e legitimidade às eleições, aos mandatos e, pois, ao exercício da autoridade estatal. [...] a democracia é compreendida nos planos político (participação na formação da vontade estatal), social (acesso a benefícios sociais e políticas públicas) e econômico (participação nos frutos da riqueza nacional, com acesso a bens e produtos); além disso, dá ensejo à organização de um sistema protetivo de direitos humanos e fundamentais.

Feitas as considerações sobre as características da democracia representativa e que a moderna concepção da democracia estabelece que os fatores sociais e econômicos devem ser observados é preciso, agora, analisar as instituições políticas pelas quais se desenvolveu a estruturação política do processo de democratização. Algumas instituições foram pensadas, implementadas e experimentadas no decorrer

---

<sup>91</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 90

<sup>92</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Grupo GEN, 2020. 9788597024630. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021.

do processo de democratização visando garantir a participação popular e a capacitação dos cidadãos para influir no processo decisório.

O processo político democrático, pelo qual se destina à atribuição do exercício do poder aos governantes, deve obedecer ao princípio democrático, ou seja, o poder deve ser confiado ao governante por aqueles que a ele se sujeitarão: o povo.

Para Norberto Bobbio, as regras mínimas para uma democracia devem conter e viabilizar seus pressupostos de: 1) participação efetiva, quer dizer elevado número de indivíduos participantes na tomada de decisão (voto, veto etc.); 2) existência de regras e procedimentos, para a tomada de decisão coletiva e vinculatória, uma terceira condição deve estar presente, qual seja: real poder de escolha, 3) que aos chamados a decidir ou eleger seja dada reais possibilidades de escolha, com as garantidas às liberdades públicas consistentes nos direitos de liberdade de expressão e opinião, direito de reunião e associação entre outros, para a livre formação da opinião pública. Em suas palavras: “as normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”.<sup>93</sup>

Na teoria política do Século XX, a democracia moderna, que se estende até os dias atuais do recente século XXI, mesmo que modificada e/ou em crise, pode-se afirmar, de acordo com as contribuições de Norberto Bobbio na obra “Dicionário de Política”<sup>94</sup>, o “jogo democrático” tem procedimentos universais que precisam ser observados, quais sejam: a) ter governantes eleitos pelo povo, direta ou indiretamente; b) possuir um corpo legislativo e deverá ter órgãos administrativos com dirigentes eleitos e chefes de Estado; c) todos os cidadãos maiores devem ser eleitores; d) todos com direito a voto igual; e) devem possuir reais alternativas de escolha entre os competidores ao governo; f) valerá a regra da maioria numérica; g) nenhuma decisão tomada por maioria pode restringir direitos das minorias; i) o órgão do governo deve gozar de confiança do parlamento ou do chefe do governo.

---

<sup>93</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017, p. 37-38.

<sup>94</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 327

Asseverou<sup>95</sup> ainda que as regras elencadas apenas indicam o como se deve chegar a uma decisão política, mas não o que deve ser decidido - exceto a proibição de tomada de decisão que tenha por finalidade retirar as forças das regras do jogo democrático (o que se consubstancia em um golpe, ainda que gradual<sup>96</sup>). E argumentou que, ainda que nenhum regime democrático tenha observado todas essas regras e que não haja um limite mínimo de regras a serem observadas, entretanto, é certo que o regime que não observe qualquer delas não poderá ser considerado democrático.

Isto porque, na democracia moderna os direitos humanos servem de fio condutor nas decisões coletivas e para limitar o poder dos governantes contra arbitrariedades e violações aos direitos das minorias. De maneira que nem todas as decisões coletivas serão democráticas, pois, de outra maneira, serão antidemocráticas aquelas decisões que violarem ou desrespeitarem os direitos humanos. Nos dizeres de Renato Janine Ribeiro, em sua “A Democracia”<sup>97</sup>, “a questão crucial dos Direitos Humanos é limitar o poder do governante [e], (por isso) se torna essência da democracia”.

Porém essa vertente e elementos da democracia não são exclusivos nem excludentes, por isso analisar a mutação para essa compreensão sobre a democracia, o como e o porquê do estabelecimento de determinadas regras no jogo democrático servirá para esclarecer a delimitação do tema e o marco teórico escolhido.

#### 1.4 A Democracia brasileira

A democracia brasileira, em termos históricos, é muito recente. Após a “descoberta” em 1500, o Brasil Colônia vivenciou um período de submissão à Coroa Portuguesa, tanto estrutural, quanto econômica e juridicamente. Estava sob a égide

---

<sup>95</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 327

<sup>96</sup> Tema que será abordado mais adiante com base nos estudos de Ruciman (2018); Levitsky e Ziblatt (2018); Castells (2018).

<sup>97</sup> RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2002.p. 22-23

das Ordenações do Reino de Portugal até a outorga da primeira Constituição do Brasil Império em 1824<sup>98</sup>.

Carlos Eduardo Bianca Bittar, em sua “Introdução ao estudo do Direito”, remete tanto os atrasos em relação à sedimentação de um direito brasileiro quanto os déficits da cidadania brasileira ao período colonial do Brasil. Enquanto em outros locais os processos de colonização tiveram por finalidade o povoamento, e, logo todo o processo era voltado ao desenvolvimento em prol do povo que ali se estabeleceria; no Brasil a colonização teve por propósito a exploração, inicialmente no extrativismo do Pau brasil e das riquezas minerais, posteriormente na produção agrícola - e, ainda, a utilização da distância entre Colônia e Metrópole como recurso de punição por degredo ao Brasil aos infratores de crimes graves<sup>99</sup>. No mesmo sentido, Lilia Moritz Schwarcz pontua:

Pois bem, se não é possível dizer que a história explica o presente, ou que basta olhar para o passado e entender o que ocorre no momento atual, como se fosse um destino certo, também é certo que não se faz tábua rasa de condicionantes como essas. Na verdade, o que somos hoje em dia, diz muito da maneira como a história condicionou e formatou as instituições que hoje conhecemos.<sup>100</sup>

O Brasil Colônia esteve subordinado ao Direito da Metrópole, pelo qual a Coroa Portuguesa se preocupou mais em regulamentar a tributação das riquezas e criar um sistema de punição, do que em regular os direitos e demais deveres dos colonos. E isto se deu em razão das inúmeras dificuldades no processo de colonização, tais como 1) a distância entre metrópole e colônia e o isolamento do território - que fazia com que o direito das classes fosse utilizado com base em privilégios e, por mais das vezes não observado, em decorrência da falta de fiscalização; 2) falta de mão-de-obra para o extrativismo que culminou em processos de escravidão, e, falta de funcionários da Corte, o que, com efeito, prejudicou o recolhimento de tributos e do controle da riqueza.

---

<sup>98</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 219-235

<sup>99</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 219-235

<sup>100</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. *História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional*, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 563

Tais fatores fizeram com que a Metrópole se empenhasse mais no controle das infrações e dos procedimentos para o recolhimento de tributos e menos com os direitos dos colonos. Portanto, a criação das estruturas iniciais foi militares e de repressão. Neste sentido, “[...] talvez, seja esta uma das determinantes raízes que estruturam a forma como o Direito brasileiro até hoje se estrutura, ou seja, de uma legislação fraca para direitos, mas forte para a cobrança de impostos e a punição de pequenos infratores”.<sup>101</sup>

Outro fator de influência apontado por Carlos Eduardo Bianca Bittar é o instituto do degredo para o Brasil. As Ordenações Filipinas previam como penalidade máxima a retirada por degredo (banimento) ao Brasil aos infratores pelos crimes mais graves e aos infratores de crimes mais brandos por degredo à África. E, assim, o Brasil “vai se constituindo em terra-de-degredados”.<sup>102</sup>

Por isso, e por razões do próprio tipo de colonização, ou seja, de exploração, e das espécies de mão-de-obra utilizada no processo - primeiro com a tentativa de escravizar os índios para produção agrícola e depois com a importação dos escravos negros trazidos da África -, começa uma luta das classes exploradas e a reação da Metrópole para conter as revoltas, com consequente necessidade de criação de um sistema de repressão e punição.<sup>103</sup>

Com isso, fica evidente que, os próprios déficits de cidadania, tão presentes, até os dias de hoje, guardam suas raízes históricas no período colonial. O resultado do processo de colonização, e o ápice das três etapas do período colonial se darão no final do século XVIII, quando se acumula enorme proporção da população em estado de exclusão e para a qual o sentido de nacionalidade é baixo.<sup>104</sup>

Da Declaração de Independência em 1822 até a Proclamação da República em 1889 o país foi administrado por uma forma de governo *sui generis* no Brasil

---

<sup>101</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 224

<sup>102</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 223

<sup>103</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 219-224

<sup>104</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p. 226

Império, eis que a Independência da Colônia ocorreu como fruto de negociações com o colonizador (mais precisamente entre pai e filho) e não da luta da população.

A Independência, portanto, não é conquistada e sim declarada pelo Imperador, Pedro I, que se rebela contra seu pai, Dom João e a Coroa Portuguesa, e o governo no Brasil Império se estabelece em forma de uma monarquia (Primeiro Reinado, Período Regencial e Segundo Reinado) e não de República.

A emancipação política de 1822, por exemplo, pode ser considerada nosso primeiro Golpe de Estado. Às margens do Ipiranga, quase desacompanhado, Pedro virou I, e logo alterou a Constituição do país. A que tínhamos, até então, era régia e vinha de Portugal. Já o Brasil emancipava-se introduzindo um monarca como líder, e precisava contar com um novo corpo de leis, dizia-se, mais adaptado à lógica da nova nação que então se inaugurava. Virávamos, pois, um Império cercado de repúblicas por todos os lados, e o golpe era aplicado “de filho para pai”. Insurgindo-se contra D. João e seu país de origem, Pedro I alteraria a Constituição, sagrando-se Imperador<sup>105</sup>.

Apesar das transformações ocorridas e dos documentos legais estabelecidos a partir de então, o contexto social e econômico no Brasil Colônia foi determinante para as particularidades da maneira que se deu a Independência do Brasil: “população analfabeta; economia monocultora, latifundiária e escravocrata; Estado Absolutista; ausência de cidadania”.<sup>106</sup>

Além disso, a maneira como decorreu o processo de democratização e as mudanças na política e na economia, também implicou nos déficits da cidadania brasileira, isto significa que: “se tudo isso for verdade, vale a pena pensar nos impasses de uma nação que passou por tantos golpes de Estado, no sentido de trocas e arranjos no poder por parte das elites, e tão poucas revoluções propriamente ditas”.<sup>107</sup>

Após muitas lutas travadas entre o centralismo autoritário português, assim como da busca pela autonomia da ex-Colônia e pelas revoltas populares, culminou na renúncia de Dom Pedro I em favor de seu filho em 1831, percebe-se que “a tentativa

---

<sup>105</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 563

<sup>106</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p. 230

<sup>107</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 563

de construção de um Estado Brasileiro, bem como de um ideário nacional, se fará na base de uma luta contínua entre o poder central, poderes locais e revoltas populares”<sup>108</sup>.

Entretanto, a Administração Pública Imperial tentará manter sua monarquia conservadora, tal como inicialmente implementado, ou seja, com a manutenção da centralidade do poder nos períodos de Regências e depois com a assunção do poder ao Jovem Imperador Pedro de Alcântara: Dom Pedro II no Segundo Reinado.

[...] Essa é outra história; a nossa, recontaria a mística de um pequeno Imperador, que com apenas 14 anos de idade, diziam os documentos oficiais, estava “maduro e bem preparado” – assim diz a ladainha pátria – para assumir a direção do País, após o conturbado período das Regências. Foi golpe, portanto, sendo a Constituição, mais uma vez, desrespeitada. O texto da lei previa que o regente fosse “maior”, mas, em nome da nação, novamente, se fazia pouco dos termos vigentes<sup>109</sup>.

Assim, o Período das Regências, de 1831 a 1840, acaba com o Golpe da Maioridade, pelo qual os políticos do Brasil, ao arrepio das disposições constitucionais, antecipam a maioridade de Pedro II, que é empossado aos quatorze anos de idade (e não aos 18 anos, conforme determinação constitucional).

O Segundo Reinado ocorre de 1840 a 1889 e é marcado pela forte pressão entre a campanha abolicionista e os interesses das elites econômicas do Brasil. A despeito da proibição do tráfico negreiro em 1850, a monarquia brasileira teve uma transição lenta para a abolição da escravidão que só acontece no final do período monárquico em 1888.

Em 1889 finda a monarquia no Brasil e se instala a República, porém a mudança política no Brasil ocorre, e, mais uma vez, por via oblíqua, pois, o Republicanismo Brasileiro é instituído após confronto entre as elites civis portuguesas no Brasil e os militares insatisfeitos com o *status quo* político do país<sup>110</sup>. Os militares

---

<sup>108</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 233

<sup>109</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 567

<sup>110</sup> Sobre o tema: “É preciso destacar, também, o papel fundamental que desempenhou o Exército durante o novo regime. A República foi produto da ação de um grupo de oficiais social e intelectualmente antagônico à elite civil do Império, insatisfeito com a situação do país e com seu próprio status político. Mas esses oficiais estavam divididos internamente, e não conseguiram chegar a um acordo sobre o significado de republicanismo ou quanto aos objetivos institucionais do novo regime”.

orquestraram então um golpe contra a monarquia e em 15 de novembro com a destituição do gabinete ministerial, forçando Dom Pedro II e a família real partirem para Portugal, em exílio.

História não é exercício de previsão, mas é no mínimo revelador pensar como a monarquia também seria vítima de um golpe, dessa vez dado pelos grupos republicanos concentrados em São Paulo: era o Golpe do 15 de novembro de 1889. E outra vez, os termos não falham. À época, o que hoje chamamos de “Proclamação da República”, foi antes conhecido como “Golpe da República”.<sup>111</sup>

E, assim, um golpe militar sobre o Império acaba por derrubar o imperador e por expulsá-lo para Portugal. De maneira que o fim da monarquia no Brasil e a instituição da República em 1889, apesar das revoltas ocorridas e demais pleitos das elites, não é uma consequência popular e tampouco conta com movimentos populares, mas sim por meio de golpe militar organizado.

O Brasil República contou com sete constituições, e, com exceção da de 1988, nenhuma outra teve participação popular efetiva, pois, ora apenas voltadas aos interesses exclusivos das elites agrárias e a regulação de seus direitos, nos curtos períodos democráticos nesse ínterim, ora por se tratar de documento autoritário, outorgadas pelos detentores do poder político naquele momento histórico. Neste sentido, Carlos Antonio Wolkmer<sup>112</sup>:

Primeiramente, o Constitucionalismo brasileiro, quer em sua primeira fase política (representado pelas Constituições de 1824 e 1891), quer em sua etapa social posterior (Constituição de 1934), expressou muito mais os intentos de regulamentação das elites agrárias locais do que propriamente a autenticidade de movimento nascido das lutas populares por cidadania ou mesmo de avanços alcançados por uma burguesia nacional constituída no interregno de espaços democráticos. As demais constituições brasileiras (as autoritárias de 1937, 1967 e 1969, bem como a liberal burguesa, com certos matizes mais sociais, de 1946) representaram sempre um Constitucionalismo de base não democrática (no sentido dos setores subalternos e dos movimentos sociais), sem a plenitude da participação do povo, utilizado muito mais como instrumental retórico oficializante de uma legalidade individualista, formalista e programática.

---

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 320.

<sup>111</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 568

<sup>112</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. História do Direito no Brasil - Tradição no Ocidente e no Brasil.

[recurso digital]: Grupo GEN, 2019. 9788530987305. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987305/>. Acesso em: 11 Jul 2021, p. 244

De maneira que, o processo do constitucionalismo no Brasil também é peculiar, tendo em vista que decorreu não de um processo democrático, mas, em sua maioria, por vias autocráticas.

No Período do Brasil Império, a primeira Assembleia Constituinte é instaurada após a Independência do Brasil em maio de 1823, com inspiração na Constituição Francesa e com forte influência da política liberal burguesa do período histórico, tinha todos os elementos para o início do processo de democratização no Brasil, contudo o texto não agradou ao Imperador, que se sentiu limitado em seus poderes imperiais e, assim, dissolveu a Assembleia e encomendou um projeto de Constituição que melhor lhe atendesse. Conforme Ingo Wolfgang Sarlet:

O ufanismo democrático-liberal, contudo, logo foi freado pelo autoritarismo que ainda marcava a vida político-institucional, resultando na dissolução da Assembleia Constituinte pelo Imperador D. Pedro I (em 12 de novembro de 1823), que desconfiava do projeto de racionalização e limitação dos seus poderes imperiais. Foi seguida da convocação, com a tarefa de elaborar um projeto de constituição, de um Conselho de Estado integrado por dez membros nomeados pelo Imperador, que então resultou na outorga do primeiro texto constitucional brasileiro, a Constituição do Império do Brasil, “oferecida e jurada” por Sua Majestade o Imperador, em 25 de março de 1824, instituindo um governo monárquico, constitucional e representativo.<sup>113</sup>

E, assim, em virtude do dissenso na constituinte de 1823<sup>114</sup> e da oposição do partido português defensor do absolutismo, o Congresso Nacional é dissolvido e a Constituição de 1824 é redigida à portas fechadas e outorgada pelo Imperador. Sendo nela incluída um quarto Poder: o Poder Moderador do Imperador.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 253.

<sup>114</sup> Sobre os conflitos na Constituinte de 1823, Lilia Moritz Schwarcz explica: “Os constituintes do partido brasileiro tomaram a direção dos trabalhos e previram a organização de três poderes. O executivo, exercido pelo imperador e seus ministros de Estado. O legislativo, constituído pela Assembleia Geral, quer dizer, pelos deputados e senadores, sendo os primeiros eleitos por quatro anos e os segundos com mandato vitalício. Por fim, o judiciário, composto por juizes e pelos tribunais, sendo o Supremo Tribunal de Justiça seu órgão máximo. O pulo do gato do projeto da constituição era o estabelecimento do predomínio do poder legislativo por sobre o executivo, medida essa que claramente contrariou a Pedro I. Ainda mais contrariados ficaram os colegas ibéricos, quando viram que em outro item do projeto proibia-se aos estrangeiros o direito de participar na política brasileira, seja como deputados, seja como senadores. [...] Em 12 de novembro de 1823, o imperador cercou e dissolveu a Assembleia Constituinte, mostrando que não aceitava se transformar num mero símbolo sem eficácia alguma. SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 565

<sup>115</sup> “A história do constitucionalismo brasileiro nasce, assim, enquanto fruto do trauma-instaurador, fator que continuará a ecoar e a repercutir na história dos autoritarismos, golpes e interrupções democráticas que o país haverá de viver, ao longo de toda a sua história”. BITTAR, Carlos Eduardo

Vale também lembrar que nossa primeira Constituição, a de 1824, foi outorgada; isto é, imposta, e não livremente votada pelos parlamentares. Com mão forte, Pedro I, sentindo-se lesado pelas elites brasileiras que julgava bem representar (até, pelo menos, aquele momento), associa-se ao partido português, derruba o texto da Constituição da Mandioca, de 1823, coloca um grupo de políticos de sua confiança trabalhando numa nova Constituição. O impasse estava dado.<sup>116</sup>

A Constituição do Império vigorou até 1981, após o Golpe da República, em 15 de novembro de 1889. Sobre as marcas criadas pelo constitucionalismo imperial, Ingo Wolfgang Sarlet aponta: “a Constituição Política do Império do Brasil viveu por mais de setenta anos admitindo os privilégios da nobreza, o voto censitário e o regime escravocrata”<sup>117</sup>, chamando atenção em especial para o abismo normativo e a realidade social, eis que a constituição do Império, apesar da previsão de direito individuais e sociais foi sedimentada num cenário social muito distinto.

A constituinte de 1891 se dá por determinação do Governo provisório, que é liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, há instituição da Comissão Constituinte e a abertura do processo de elaboração do projeto da Constituição da República - texto final de Ruy Barbosa, no qual se verifica a forte influência norte-americana, tanto que o Brasil passa a se chamar República dos Estados Unidos do Brasil. Ingo Wolfgang Sarlet, em sua contribuição à obra “História do Direito Brasileiro” relata:

Por determinação do Governo Provisório, foi instituída a chamada Comissão dos Cinco, encarregada da redação do anteprojeto da Constituição, presidida por Joaquim Saldanha Marinho. O anteprojeto elaborado pela Comissão passou pela redação final de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, tendo sido submetido ao crivo da Assembleia Constituinte instalada em 15 de novembro de 1890, na qual foi aprovado quase em sua integralidade pelos deputados e senadores constituintes.<sup>118</sup>

Várias mudanças institucionais passaram a ocorrer, tais como a federalização do Brasil e autonomia aos estados-membros, a criação do Supremo Tribunal Federal

---

Bianca. **Introdução ao estudo do direito:** humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 232

<sup>116</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 563

<sup>117</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 251.

<sup>118</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 252.

em 1890, com a finalidade de controle de constitucionalidade das leis. A primeira Constituição da República em 1891, instituiu o presidencialismo e bicameralismo.

Apesar forte influência do modelo estadunidense, o federalismo brasileiro foi o ponto que mais sofreu resistência, em virtude da tradição centralizadora do poder do período da monarquia no Brasil e, por isso, prevaleceu a corrente “chamada de unionista, liderada por Rui Barbosa, que defendia o predomínio da União na gestão do poder da República” - ainda que com alguma autonomia para os Estados-membros.<sup>119</sup>

Não obstante, a ideologia liberal da Constituição de 1891 consagrou a teoria da separação dos Poderes, a alternância e periodicidade dos mandatos, autonomia para os Estados-membros, sistema presidencialista de governo, Estado laico, com a separação do Poder Estatal do da Igreja e abertura de catálogo de direitos e garantias individuais. Entretanto, por ser liberal, foram excluídos do Texto Constitucional os direitos de cunho social.<sup>120</sup>

A primeira eleição ocorre em 1894, porém com baixa adesão popular, em decorrência dos critérios de alistamento eleitoral que vedava a participação de mulheres, analfabetos e militares, com quase inexistente participação popular de 2,2%, além das fortes pressões locais e controle dos votos da população masculina, alfabetizada e maior de idade.<sup>121</sup> Ou seja, o processo de consolidação política ocorre paulatinamente, quase que com a mesma dor e trabalho de um processo de desmame dos infantes.

Apesar do avanço normativo inegável em relação ao texto de 1824, a conjuntura promiscua da política oligárquica dominou os espaços da vida institucional brasileira ao longo de todo o período da chamada República

---

<sup>119</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 253.

<sup>120</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 254.

<sup>121</sup> Sobre o tema: “Em nossa história política republicana, de 1889 até 2016, fica claro o padrão brasileiro de política, onde 24 Presidentes foram eleitos pelo voto popular e 17 foram escolhidos ou pelo Congresso ou pelo Exército. BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 236

Velha, colapsada com o movimento revolucionário de 1930, que resultou na promulgação da Constituição de 1934.<sup>122</sup>

A Primeira República durou de 1889 até 1930, quando aconteceu um movimento da união entre políticos e militares que, derrotados nas eleições de 1930, decidem tomar o poder pelas armas e os caminhos da política brasileira mais uma vez acabam por se desviar do processo de democratização. O Candidato eleito, Júlio Prestes, não chega a tomar posse e o Presidente Washington Luís recebe ultimato para entregar o Poder e, assim, começa a Era Vargas.<sup>123</sup>

Conforme Carlos Eduardo Bianca Bittar<sup>124</sup>, o Brasil vivenciou duas ditaduras, uma civil com apoio militar na Era Vargas e sua Constituição de 1937 (A Polaca) e outra Civil-Militar sob o comando militar de 1964 até 1985 - ano em que os militares iniciaram o processo de transição democrática, em consequência das insatisfações com o regime imposto e o fracasso na economia e controle social - que contou com duas Constituições (1967 e 1969) e dois editos ditatoriais (Ato Institucional 1 e o famigerado Ato Institucional 5).

Na Era Vargas, Getúlio Dornelles Vargas, advogado e político, foi presidente do Brasil por quase vinte anos. Sendo líder da Revolução de 1930, foi presidente no governo provisório da Nova República de 1930 a 1934, depois foi eleito presidente do governo constitucional de 1934 a 1937, pela Assembleia Nacional Constituinte, e de 1937 a 1945 foi presidente ditador, com apoio militar. Em 1951 foi eleito pelo voto direto e governou até 1954, quando, então, se suicidou.

Com relação a prática do final dos anos 1920 conhecida “Política do café com leite” e da Revolução protagonizada pelas novas elites vindas do Sul do país - ou do golpe que dá ensejo a Era de Vargas -, Lilia Moritz Schwarcz esclarece: <sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 254

<sup>123</sup> FGV CPDOC. A Era Vargas: dos anos 20 a 1945. Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/Revolucao30>. Acesso em 22 Jul de 2021.

<sup>124</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 238

<sup>125</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 568

Começava, então, a “Era Getúlio Vargas”; político dos mais argutos, que também só cabe no plural, tal a quantidade de golpes que praticou e sofreu. Foi o líder do Governo Provisório de 1930; em 1934 virou Presidente da República do Governo Constitucional; foi Presidente da República, eleito pela Assembleia Nacional Constituinte de 1934; e de 1937 a 1945 virou Presidente-ditador durante o Estado Novo, para ser eleito Presidente pelo voto direto de 1951 a 1954. Ele foi muitos em sendo apenas um: com golpes dentro de golpes. Sua prática era criar, mas também borrar leis e instituições e, assim, deixar aparentes as fragilidades das mesmas. GV, como era conhecido, suicidou-se em agosto de 1954 e, como atestava sua carta testamento, saía “da vida para entrar na história”. Aí estava uma sorte radical e dramática de golpe, que alterou o curso dos acontecimentos, com o povo nas ruas, clamando e exigindo direitos.

Ingo Wolfgang Sarlet<sup>126</sup> atribui à Vargas e às suas primeiras atuações enquanto Presidente da República, o processo de transição para uma nova ordem constitucional, com instauração da Justiça Eleitoral, com a criação do Código Eleitoral em 1932, afastamento da Política dos Governadores e a influência dos coronéis; instituição do voto feminino; transferência da competência para julgar a validade das eleições ao Poder Judiciário.

E, com a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, com finalidade de pleitear a redemocratização do Brasil, institui-se a Constituinte para a Promulgação da Constituição da República de 1934. A Constituição de 1934 inaugura o constitucionalismo social no Brasil, malgrado seu efêmero período de vigência com ulterior substituição pelo Texto autoritário de 1937. Neste sentido:

O projeto constitucional, todavia, por mais progressista que tenha sido, especialmente em matéria de direitos sociais, praticamente não teve chance de se afirmar na vida cotidiana política, social e econômica do Brasil, visto que, em virtude de golpe desferido em 10 de novembro de 1937, pelo próprio líder do movimento revolucionário que esteve na base do texto de 1934, acabou sendo substituído de forma autoritária, dando lugar ao Estado Novo, pouco mais de três anos após sua entrada em vigor<sup>127</sup>.

A Carta de 1937 ou Constituição Polaca (constituição outorgada), foi imposta por Getúlio Vargas sob o pretexto da manutenção da ordem em virtude das turbulências dos movimentos ideológicos extremistas, potencializados pelas crises econômicas - De perfil fascista, o movimento liderado por Plínio Salgado, a “Ação

---

<sup>126</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 255.

<sup>127</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 258.

Integralista Brasileira” e pela vertente comunista o movimento denominado de “Intentona Comunista”, que se deu com reorganização do Partido Comunista no Brasil, sob comando de Luís Carlos Prestes. E, assim, “mediante a imposição de um novo texto constitucional, destituído de qualquer legitimação democrática, apenas foi assegurada uma roupagem “constitucional” para a ditadura do Estado Novo”.<sup>128</sup>

Inspirada na Constituição da Polônia (por isso, Polaca), a Constituição de 1937 possui perfil autoritário e controlador, fortalece o Poder Executivo, com a possibilidade de maior intervenção na criação de leis, cria mecanismos e polícias especializadas para controle dos sindicatos e dos meios de comunicação. Há controle de constitucionalidade atribuído diretamente ao Presidente-ditador que, por critério subjetivo, pode declarar inconstitucional qualquer lei em razão do bem comum, ao interesse ou à defesa nacional.

Entretanto, por um critério estrutural e formal defende-se que a Carta de 1937 sequer entrou em vigor, eis que dependia de um plebiscito que nunca ocorreu. A este respeito, esclarece Ingo Wolfgang Sarlet que:<sup>129</sup>

Para além dessas notas sobre o seu conteúdo, importa registrar que, em determinada perspectiva, a Carta de 1937 não entrou sequer em vigor, visto que previa, no seu art. 187, a necessidade de sua aprovação em Plebiscito, que nunca veio a ocorrer, o que foi admitido mesmo pelo seu autor, Francisco Campos, em entrevista concedida já na fase final do Estado Novo, em março de 1945.

O Estado Novo se encerra com a deposição de Getúlio Vargas pelas forças armadas em outubro de 1945. Instala-se o Governo Provisório, liderado pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro José Linhares, até a eleição do Marechal Eurico Gaspar Dutra, que toma posse em janeiro de 1946. A instauração da Assembleia Constituinte ocorreu em fevereiro de 1946, após curto período de debates, em setembro do mesmo ano o Texto Constitucional é aprovado de uma maneira ímpar, uma vez que “prescindiu de um projeto pré-elaborado, mas adotou

---

<sup>128</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 258.

<sup>129</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 259-60.

como texto-base a Constituição de 1934, o que contribuiu para um trâmite expedito do processo constituinte”.<sup>130</sup>

Apesar da constituição de 1946 trazer em seu bojo um prelúdio democrático, como a manutenção de direitos sociais, especialmente os trabalhistas, logo seria afastada por um longo período de estado de exceção criado pela ditadura militar em 1964.

No que atine ao sistema normativo, tratava-se de uma Constituição que se assemelhava muito à Constituição de 1934, mediante a distribuição de poderes entre a União, Estados e Municípios, traçando diretrizes gerais da ordem econômica e social, prevendo os direitos políticos e sociais, outorgando estabilidade no Brasil até os fatos que eclodiram em 1961.<sup>131</sup>

No lapso democrático de 1946 a 1961 o Brasil vivenciou vários projetos de desenvolvimento, porém, mais uma vez a delicada democracia seria tomada de assalto em novo golpe, e desta vez pelos próprios militares.

A movimentação para o golpe começa com a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, com a intenção de ser aclamado pelo povo e, assim, poder se investir de maiores prerrogativas (golpe popular), contudo o esperado levante popular a seu favor não ocorreu e, em 28 de agosto de 1961, os militares comunicam ao Congresso Nacional que não aceitariam a posse de João Goulart, o vice-presidente (conforme determinava a constituição). João Goulart chegou a tomar posse, mas somente assumiu plenamente a presidência após plebiscito em janeiro de 1963.

Apesar de sua popularidade, João Goulart esbarrou e contrariou tanto as políticas de direita quanto as da esquerda e, em 1964 os militares se dirigem ao Rio de Janeiro para depor o governo de João Goulart. E, “na madrugada do dia 2 de abril, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, convocou uma sessão conjunta

---

<sup>130</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. *História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional*, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 261.

<sup>131</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. *História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional*, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 261.

secreta do Congresso Nacional e consumou o golpe: declarou vaga a presidência da República”.<sup>132</sup>

No período de Regime Militar, duas “ordens constitucionais” foram impostas: a Constituição de 1967 e a emenda constitucional 1 de 1969 que, em decorrência das amplas modificações no texto de 1967 recebe *status* de nova Constituição e não de simples emenda constitucional.

A Carta Constitucional de 1967 entrou em vigor em 15 de março de 1967, antes mesmo da posse do Marechal Arthur da Costa e Silva, sendo fortemente influenciada pela Carta Política de 1937, cujas características essenciais foram incorporadas. Ao longo de todo o texto constitucional, evitou-se falar de democracia, sendo esta substituída pela expressão “regime representativo”.<sup>133</sup>

As ordens constitucionais do período tiveram forte influência do Texto de 1937 e decorreram de produção da junta Militar, malgrado a “votação” do Congresso Nacional, configurou, na verdade, em mera homologação congressual. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet: “a Carta de 1967 deve ser compreendida como outorgada, ainda que com o “beneplácito” do Legislativo. [...] considerando o somatório dos vícios de formação e de conteúdo, no “aleijão constitucional de 1967”.<sup>134</sup>

Em 1968 um novo golpe é perpetrado no Brasil: o Ato Institucional nº 5, com ele ocorre o recesso do Congresso Nacional, suspensão de direitos civis e políticos. O Texto Ditatorial previa a possibilidade de cassação de mandatos eletivos, suspensão de direitos políticos, censura, suspensão do *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, atribuiu ao Executivo a prerrogativa de legislar durante o “recesso” do Legislativo. E assim, “a ditadura toma forma no seu estágio mais avançado,

---

<sup>132</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 570.

<sup>133</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 262.

<sup>134</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 262.

perseguindo e torturando presos políticos, censurando a imprensa e reprimindo a atividade político-partidária”.<sup>135</sup>

A despeito do pensamento político da época e das promessas iniciais, isto é, de uma breve intervenção militar, exclusivamente para devolver a ordem ao país, a ditadura militar durou 21 anos e foi liderada por sucessivos governos militares, sob o comando de cinco generais do Exército: “Castello Branco (1964-67), Costa e Silva (1967-69), Garrastazu Médici (1969-74), Ernesto Geisel (1974-79) e João Figueiredo (1979-85)”<sup>136</sup> e só terminou quando entrou em decadência, por não mais conseguir desenvolver a economia ou frear a hiperinflação e a pobreza no país. Neste sentido:

[...] O Brasil experimentou no período de 1964 até a promulgação da CF de 1988 foi um processo complexo de ruptura, ascensão, auge e distensão de uma ditadura, seguida de uma reconstitucionalização democrática e pacífica, que viabilizou uma nova ordem constitucional capaz de assegurar estabilidade institucional ao País.<sup>137</sup>

No período conhecido como Nova República ocorre o processo de redemocratização do país, que, mais uma vez, se dá por iniciativa dos detentores do poder (pelos militares) e não por iniciativa popular. A abertura política, por meio da emenda constitucional EC nº 26/1985 e convocação da Assembleia Constituinte de 1987/1988, é parte da transição do regime ditatorial ao democrático, liderada pelos Militares. Neste sentido, discorre Flávia Piovesan<sup>138</sup>:

Após o longo período de vinte e um anos de regime militar ditatorial que perdurou de 1964 a 1985 no País, deflagrou-se o processo de democratização no Brasil. Ainda que esse processo tenha se iniciado, originariamente, pela liberalização política do próprio regime autoritário — em face de dificuldades em solucionar problemas internos —, as forças de oposição da sociedade civil se beneficiaram do processo de abertura, fortalecendo-se mediante formas de organização, mobilização e articulação, que permitiram importantes conquistas sociais e políticas. A transição

<sup>135</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 263.

<sup>136</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021

<sup>137</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. *In* BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 263.

<sup>138</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. [recurso digital]: Editora Saraiva, 2018. 9788553600274. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600274/>. Acesso em: 12 Jul 2021. p. 100-101

democrática, lenta e gradual, permitiu a formação de um controle civil sobre as forças militares.

Os militares passam então a transferir voluntariamente o poder para os civis, mas a transição não ocorre por meio de chamamento de eleições diretas, mas sim por eleição indireta do Presidente Tancredo Neves em 1985, que não chega a tomar posse em razão de sua morte prematura, e o governo é assumido por seu Vice, José Sarney:

Em 1984, a campanha pelas Diretas Já tinha dimensão cívica, natureza republicana e jeito de festa: levou 1 milhão de pessoas para a Candelária, no Rio de Janeiro, e bateu a marca de 1,5 milhões de participantes em São Paulo – mas foi derrotada no Congresso Nacional por 22 votos. Em 1985, o mineiro Tancredo Neves foi eleito presidente da República em eleição indireta no Congresso Nacional. Tancredo encerrou o governo dos generais, mas não tomou posse: na véspera, foi internado no Hospital de Base, em Brasília, e submetido a uma cirurgia de emergência. Seu sucessor, José Sarney, se aproximara da ditadura em 1964.<sup>139</sup>

Convocada a Assembleia Constituinte, a Constituição de 1988 é debatida por representantes de todos os segmentos do estado, representantes da sociedade civil e tem por intuito resguardar os direitos individuais e coibir a possibilidade de retomada de estado de exceção no Brasil e as eleições diretas ocorrem somente em 1989<sup>140</sup>. Sobre o momento histórico da promulgação da Constituição de 1988 e sua grande missão, Lilia Moritz Schwarcz dispõe:

A Constituição de 1988 foi nossa chave de ingresso na modernidade democrática. Tinha a missão de encerrar a ditadura, o compromisso de assentar as bases para a afirmação da Democracia no país e uma dupla preocupação: criar instituições democráticas sólidas o bastante para suportarem crises políticas e estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros – não por acaso foi batizada de “Constituição Cidadã”. É a mais extensa Constituição brasileira – tem 320 artigos – e continua em vigor até hoje.<sup>141</sup>

Nada obstante, as eleições diretas ocorreram num contexto econômico de desalento. Tão grande era a inflação e os níveis de pobreza que os cidadãos clamavam

<sup>139</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 570.

<sup>140</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. [recurso digital]: Editora Saraiva, 2018. 9788553600274. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600274/>. Acesso em: 12 Jul 2021. p. 99 e seguintes

<sup>141</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 570.

por um salvador. E, em momentos de tamanho dissabor, o povo pode ser seduzido por promessas de soluções milagrosas e simplistas. E foi o que aconteceu.

Com ideias liberais e sob o slogan: “Vamos construir um Brasil Novo”, Fernando Collor de Mello venceu as eleições de 1989. Instituiu o Plano Brasil Novo/Plano Collor e confiscou os ativos financeiros de 80% da população.

O governo Collor é destituído por vias democráticas. Após denúncias e investigações em 1991, ocorre o impeachment do presidente por 441 a 38 votos, que é afastado do cargo e então assume seu vice, Itamar Franco, em 29 de janeiro de 1992.

Seu governo caiu por corrupção. As manifestações políticas voltaram às ruas das grandes cidades com força total e com a palavra de ordem: “Fora Collor, Impeachment já!”. Foi um processo importante para o Brasil, um processo que consolidou instituições<sup>142</sup>.

De 1989 até 2018 houveram oito (08) eleições diretas para Presidente da República no Brasil. 1) O governo de Fernando Collor de Mello durou de sua posse até seu impedimento em 1992, e assunção de seu Vice, Itamar Franco de 1992 até 1994; 2 e 3) O governo de Fernando Henrique Cardoso - ex Ministro no Governo Itamar, foi um dos responsáveis pelo Plano Real que trouxe estabilidade à moeda nacional -, se deu de 1994 a 1998 sendo reeleito de 1998 a 2002; 4 e 5) O governo de Luiz Inácio Lula da Silva ocorre do período de 2002 à 2006 com sua reeleição de 2006 à 2010; 6) O governo de Dilma Rousseff também teve dois mandatos, porém governou apenas até 2016, sendo o primeiro mandato de 2010 a 2014; e, 7) O segundo mandato de Dilma Rousseff foi exercido de 2014 à 2016, quando ocorre seu impedimento (alguns autores defendem ter sido um novo Golpe, por ausência de critérios legais para o impeachment da Presidente), quando então assume seu Vice, Michel Temer, que preside a República até 2018; e, até a presente data (2021), 8) O governo de Jair Messias Bolsonaro, com forte tendência autoritária, apesar do juramento à Constituição Federal de 1988, seu mandato perdura de 2018 até o momento em que este estudo é elaborado.

O desrespeito às leis é sempre ato penoso para a história institucional do País, que lesiona a saúde democrática de uma nação. O País vive uma

---

<sup>142</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 571.

situação de clara vulnerabilidade política e institucional: não só os valores republicanos andam ameaçados, como os democráticos também. Da minha parte, no momento em que escrevo esse texto, estou mais para a previsão do Conselheiro Aires, grande personagem da galeria de Machado de Assis, que fiel à sua posição, sempre “aconselhava”: “as coisas só são previsíveis quando já aconteceram”<sup>143</sup>.

Como se nota, em que pese os lapsos democráticos na história política do Brasil, a democracia brasileira, de fato, é uma jovem balzaquiana. Pode-se apontar como marco de democracia consolidada apenas a partir de 1989 - mas já em vias de crise democrática e de legitimidade, contudo esta é uma outra parte da história da democracia brasileira que será melhor enredada nos próximos capítulos.

---

<sup>143</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021, p. 575

## CAPÍTULO II – O PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO NA ERA DIGITAL

[...] num regime fundado sobre o consenso não imposto de cima para baixo, uma forma qualquer de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático<sup>144</sup>.

(Norberto Bobbio).

### 2.1 Considerações iniciais

De acordo com o direcionamento feito no capítulo anterior, a democracia, no sentido aplicado no presente estudo, é uma forma de governo, pelo qual o poder do Estado Nacional decorre da soberania popular, isto é, um governo popular em que as decisões vinculativas devem ser tomadas em razão e nos interesses do povo.

Tendo em vista que os Estados Nacionais possuem largas proporções territoriais (no caso do Brasil, proporções continentais), além de imensas e expansiva população, a democracia não é viável de ser praticada de maneira direta pelo povo, mas sim por meio de seus representantes e, em alguns países, até mesmo de maneira mista (representação e diretamente), a depender das necessidades políticas de cada localidade.

De maneira que a moderna democracia praticada no Brasil pode ser classificada como semidireta ou mista, pois, se vale de alguns mecanismos de participação popular direta - referendo, plebiscito e iniciativa popular -, no entanto, a administração política se dá por meio de representantes eleitos pelo povo. E, assim, “Todo poder emana do povo” brasileiro.

O Estado Democrático de Direito do Brasil constitui-se, desde 1988, em uma República Federativa Constitucional Presidencialista. Isto significa que o poder soberano decorre do povo, que o exerce diretamente e por meio de seus representantes eleitos, nos termos da Constituição Federal de 1988 e que o país possui uma estrutura constitucional para a escolha dos governantes, normas para o

---

<sup>144</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 102-3

exercício e limites do poder atribuído aos representantes eleitos, além de instituições democráticas de fiscalização e controle do poder.

No Brasil, as fases do processo eleitoral democrático compreendem: 1) O cadastro eleitoral; 2) a etapa de candidaturas; 3) a campanha eleitoral; 4) votação; 5) cômputo dos votos e divulgação dos resultados; 6) prestação de contas; e, 7) diplomação dos eleitos. Para cada uma delas há mecanismos para garantir a regularidade do pleito e a soberania popular.

A Justiça Eleitoral organiza, realiza e regulamenta o processo eleitoral democrático em todas as instâncias (municipal, estadual e federal). Cuida tanto da fase de instauração e realização do processo eleitoral, quanto da fiscalização do cumprimento das regras do jogo democrático e julga os processos judiciais referentes aos descumprimentos dos preceitos legais ou dos crimes eleitorais.

Discorrer e compreender essa amálgama democrática é o objetivo do presente capítulo. De maneira que serão estudados os mecanismos para a escolha dos governantes e as fases do processo eleitoral no Brasil, seus elementos e regras e, em especial, como se forma o consenso popular para a escolha de seus representantes políticos.

## **2. 2. A densidade normativa dos Direitos Políticos no Brasil**

Antes de analisar o processo eleitoral democrático, suas nuances e modificações na Era Digital, elementar apreender o sentido e o alcance do exercício dos Direitos Políticos no Brasil, por refletir a prática da cidadania pelo povo brasileiro<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> À guisa de conceituações iniciais: 1) Cidadão: “chama-se cidadão a pessoa detentora de direitos políticos, podendo, pois, participar do processo governamental, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos”. 2) Cidadania: em que pese a polissemia do termo cidadania em ciências sociais, “no Direito Eleitoral os termos cidadania e cidadão são empregados em sentido restrito, abarcando tão só o *jus suffragii* e o *jus honorum*, isto é, os direitos de votar e ser votado”. 3) Cidadania *versus* nacionalidade: “enquanto aquela é status ligado ao regime político, esta é já um *status* do indivíduo perante o Estado”. 4) Povo: “em linguagem técnico-constitucional, povo constitui um conceito operativo, designando o conjunto dos indivíduos a que se reconhece o direito de participar na formação da vontade estatal, elegendo ou sendo eleitos, ou seja, votando ou sendo votados com vistas a ocupar cargos político-eletivos. Povo, nesse sentido, é a entidade mítica à qual as decisões coletivas são imputadas. Note-se, porém, que as decisões coletivas não são tomadas por todo o povo, senão pelos representantes da maioria cuja vontade prevalece nas eleições” GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. [recurso digital]

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet, o exercício da cidadania corresponde às competências do cidadão em participar da formação da vontade política do Estado, por meio do processo político democrático e decisório. Em sua própria definição:

[...] a cidadania, [...] bem como os direitos e deveres fundamentais que lhe são correlatos, guarda estreita relação com o assim designado *status activus* (da cidadania) do indivíduo, ou seja, com os seus direitos (competências) de participação ativa na formação da vontade política (estatal) e, nesse sentido, do processo democrático e decisório.<sup>146</sup>

Nas lições de André Ramos Tavares<sup>147</sup>, em sentido técnico, os Direitos Políticos constituem o conjunto de normas que regulam o exercício da soberania popular, nas prerrogativas do cidadão nacional de votar e ser votado - isto num contexto da vertente de democracia eleitoral apenas, sem adentrar aos aspectos sociológicos do conceito de cidadão.

No mesmo sentido, Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra dispõem, com base nas análises feitas por Hans Kelsen, que os direitos políticos compreendem as prerrogativas do cidadão em participar ativamente do governo, em outras palavras, decorrem do exercício da cidadania na tomada de decisões vinculativas do Estado e, por isso “ele é um direito-dever de atuação do povo na determinação das políticas públicas, expressando, por meio dessa prerrogativa, livremente suas opiniões”<sup>148</sup>. Eis que:

[...] é mediante a fruição de direitos de participação política (ativos e passivos) que o indivíduo não será reduzido à condição de mero objeto da vontade estatal (mero súdito), mas terá assegurada a sua condição de sujeito do processo de decisão sobre a sua própria vida e a da comunidade que integra.<sup>149</sup>

Tamanho a importância dos Direitos Políticos que no plano internacional, desde a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948 - um

---

Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021, p. 5-6

<sup>146</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 769.

<sup>147</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616411/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 700.

<sup>148</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978655590944/>. Acesso em: 11 Jul 2021, p. 72.

<sup>149</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 769.

documento internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) de declaração dos direitos inerentes ao ser humano -, e do compromisso político assumido pelos Estados-parte do sistema global de proteção dos Direitos Humanos (e, dentre eles o Brasil), os Direitos Políticos possuem densidade normativa de Direitos Humanos, posto que declarado como conjunto de direitos inerente à dignidade humana em âmbito internacional. Então, o art. XXI, prevê:

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Quando da elaboração dos Tratados Internacionais sobre os Direitos Humanos: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1966, com a ratificação pelos Países Membros, estes assumem compromisso normativo de internalizar os direitos, deveres e garantias internacionais ali dispostas, e, mais uma vez o Brasil firma tal dever internacional. Pois bem, o PIDESC, dispõe sobre os direitos políticos, no seu art. 3º, nos seguintes termos:

Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto. [...] art. 25. “todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no art. 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) ou, como é conhecida, o Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, também se preocupou em reafirmar que o exercício da soberania popular é condição e atributo da dignidade humana e, portanto, um Direito Humano Universal, e no seu art. 23, 1, enuncia que:

[...] todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e serem eleitos em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de terem acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Depreende-se que os direitos políticos são alçados à categoria de Direitos Humanos Universais, assim reconhecidos pelo sistema global de proteção aos Direitos Humanos (ONU), bem como pelo sistema regional Interamericano de Direitos Humanos (CIDH), na qualidade de direitos e garantias inerentes à dignidade humana, em seu pleno desenvolvimento como cidadão e limites/proteção contra possíveis subversões do uso do poder de governar.

Em âmbito interno, os direitos políticos no Brasil, formam um conjunto de direitos fundamentais, eis que, por expressa disposição constitucional, se impõem aos Órgãos Estatais como garantias da participação popular no processo decisório, e, por isso, elemento essencial da democracia constitucional. Além de imputar responsabilidade aos representantes eleitos, assim como limites ao exercício do poder de governar.

Estão previstos especificamente no Texto Constitucional de 1988 (CF/88), nos capítulos IV (Dos Direitos Políticos) e V (Dos Partidos Políticos) do Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Isto porque, a soberania popular consiste em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e Constitucional brasileiro, que se verifica expressamente no enunciado do parágrafo único do art. 1º da CF/88: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Deste modo, a positivação do princípio democrático da soberania popular significa: “que os direitos políticos disciplinam as diversas manifestações da soberania popular, a qual se concretiza pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto (com valor igual para todos os votantes), pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular”.<sup>150</sup> Configura, portanto, atributo e o poder máximo em um Estado Democrático, porém pode ser limitado por suas próprias finalidades. Explico.

---

<sup>150</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021, p. 4

Conforme Luiz Carlos dos Santos Gonçalves<sup>151</sup>, a soberania popular no Brasil é um poder irrefutável, conforme art. 14 da CF/88, e, inafastável, pois, seus modos de exercício caracterizam cláusulas pétreas, nos termos do § 4º do art. 60 da CF/88, representando um poder, e assim: “soberania, nesse contexto, significa poder incontestável. Não se cuida aqui de soberania no plano do direito internacional, onde ela representa a igualdade entre os países. Se o povo é titular do poder, seu poder é incontestável. Mas nem tanto”.

Em outras palavras, implica que o exercício da vontade popular não pode se voltar contra as demais normas constitucionais, seus princípios, objetivos e finalidades. De sorte que, “esse poder se materializa na própria Constituição e não pode se voltar contra ela; deve ser exercido nos seus termos, a não ser que haja uma ruptura constitucional, alterando-se a ordem vigente”<sup>152</sup>.

Atribuir a um Estado a qualidade de Estado Democrático de Direito designa duas coisas: 1) Estado Democrático, traduz um Estado em que vigora a soberania popular, isto é, que o poder decisório e vinculante decorre do povo, em razão do povo e nos interesses do povo; 2) Estado de Direito, importa naquele sob o Império das Leis, quer dizer que as regras do jogo democrático são estabelecidas em lei, e no Brasil, um Estado Constitucional, são normas estabelecidas na Constituição de 1988, para a atribuição, o exercício e os limites do poder estabelecido naqueles que representam o povo.

Sobre o conceito, conteúdo e alcance do “poder”, José Jairo Gomes esclarece que o poder político, que emana do povo e é atribuído aos representantes eleitos, tem natureza relacional, visto que se estabelece entre sujeitos por meio de uma relação jurídica legalmente regulada para delegar o poder de governar e de usar a força coercitiva nesta empreitada:

Por poder compreende-se o fenômeno pelo qual um ente (pessoa ou grupo) determina, modifica ou influencia o comportamento de outrem. A dominação exercida sobre outrem propicia que projetos e objetivos sejam perseguidos e realizados. A maneira como sentimos, agimos e pensamos – tanto no plano individual quanto no coletivo – pode ser determinada pela interferência do

---

<sup>151</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 53.

<sup>152</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 53.

poder dominante. Tal fenômeno não é uma propriedade ou atributo de algo ou alguém, mas uma relação que se estabelece entre sujeitos. A natureza do poder é, pois, relacional. De um lado, há o sujeito, grupo ou ente que detém o poder, e, de outro, os que a ele se submetem. As relações de poder encontram-se arraigadas e pulverizadas na sociedade sob diversas formas.<sup>153</sup>

Sendo a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito, conforme expressa previsão constitucional do *caput* do art. 1º da CF/88, a observância, promoção, proteção e efetivação dos Direitos Humanos lhe é inerente. Além disso, a democracia enquanto pressuposto do Estado de Direito, exige a declaração, a normatização e a garantia do pleno exercício dos direitos políticos. Neste sentido:

Assim, os direitos políticos, ainda mais quando assumem a condição de direitos fundamentais (vinculando os órgãos estatais, incluindo o Poder Legislativo), exercem, nesse contexto, *dúplice* função, pois se, por um lado, são elementos essenciais (e garantes) da democracia no Estado Constitucional [...] por outro representam limites à própria maioria parlamentar, já que esta, no campo de suas opções políticas, há de respeitar os direitos fundamentais e os parâmetros estabelecidos pelos direitos políticos.<sup>154</sup>

Para que se possa elucidar o pensamento acima, alguns pontos devem ser analisados, para que se conclua sobre a densidade normativa dos direitos políticos no Brasil. Primeiro: o princípio democrático da soberania popular consiste em princípio fundamental do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil (art. 1º CF/88). Segundo: há direito e garantia constitucional para o exercício da soberania popular, tanto o processo democrático para a escolha dos representantes, quanto no exercício do povo diretamente no processo decisório, por mecanismos constitucionais (art. 14-17 CF/88). Terceiro: o princípio democrático e a soberania popular constituem cláusulas pétreas no Texto de 1988, sendo vedado ao Constituinte derivado alterar o direito ao sufrágio universal, o voto periódico, direto e secreto (art. 60 § 4º CF). Quarto: igualmente é vedado ao Constituinte derivado a exclusão da Separação dos Poderes da República (executivo, legislativo e judiciário), por se tratar de uma instituição democrática para a garantia de independência e da harmonia institucional dos Poderes da Nação, “de tal sorte que entre os direitos políticos e os direitos fundamentais em geral e a democracia se verifica uma relação de reciprocidade e

---

<sup>153</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. [Recurso Digital] Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021, p. 2

<sup>154</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 769.

interdependência, caracterizada por uma permanente e recíproca implicação e tensão”.<sup>155</sup>

Vale frisar que, à assim chamada legitimação pelo título (origem) e pelo procedimento, sempre deverá ser acrescida uma legitimação pelo conteúdo, sendo nesse plano que os princípios fundamentais, com destaque para a separação dos poderes, a dignidade da pessoa humana, a soberania, a cidadania, o pluralismo político (no Brasil, expressamente elencados no art. 1.º da CF) não podem ser dissociados da compreensão concreta da democracia, assim como se dá com os direitos humanos e fundamentais em geral.<sup>156</sup>

Do reconhecimento e regulamentação constitucional da soberania popular depreende-se que os direitos políticos, em âmbito interno, possuem densidade normativa de direitos fundamentais, porquanto inerentes à dignidade humana dos cidadãos brasileiros, sem os quais o Estado brasileiro não poderia ser qualificado como democrático. Nesta perspectiva, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves explana:

Os direitos políticos são direitos fundamentais de “primeira geração”, pois envolvem pretensões de participação na vida pública e de exercício do poder. Eles não se resumem a eleger representantes (direitos políticos ativos) e se candidatar (direitos políticos passivos). Incluem a possibilidade de fundar ou integrar partidos políticos, participar de manifestações públicas, propor ações populares, assinar projetos de iniciativa popular etc. Não são direitos titularizados apenas por “eleitores”, mas por todos os cidadãos, em sentido amplo.<sup>157</sup>

Importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 preconiza que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata (art. 5º, §1º). Desta forma, tanto o conceito da cidadania no Brasil, quanto os modos de a exercer são imediatas, ou seja, a qualidade de nacional (art. 12), a soberania popular e os modos de a exercer (art. 14) - na escolha de seus representantes (voto universal, livre, direto, secreto e periódico) ou nas tomadas de decisão direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular) -, e criação dos partidos políticos (art. 17).

A despeito da atribuição constitucional de densidade normativa de Direitos Fundamentais aos Direitos Políticos, e de acordo com a contextualização realizada

---

<sup>155</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 769.

<sup>156</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 770.

<sup>157</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 53.

por Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra, os Direitos Políticos são, também: a) normas cogentes, eis que indisponíveis; b) universais e de observância obrigatória, pois podem ser praticados por qualquer pessoa que preencha os requisitos legais e obrigatórios, nos limites da lei. Em suas palavras:

Os direitos políticos se diferenciam das demais prerrogativas insculpidas na Constituição em vários aspectos. Não são de livre disposição, no que se afastam dos direitos individuais; podem ser utilizados de per si, por todos os componentes da organização política, em que diferem dos direitos coletivos; não se direcionam principalmente aos hipossuficientes sociais, no que destoam dos direitos sociais; inexistente sua determinação pelo nascimento, apartando-se de simetrias com o direito de nacionalidade, não obstante a existência de uma zona de interseção entre essas duas prerrogativas.<sup>158</sup>

Outro ponto essencial sobre a densidade normativa dos Direitos Políticos, enquanto Direitos Fundamentais, é a extensão desta qualidade às regras do jogo democrático. Não obstante as normas definidoras e regulatórias do processo eleitoral estarem disciplinadas em lei federal (Lei nº 9504 de 1997), as disposições ali contidas também possuem densidade de direitos e garantias fundamentais ao exercício da soberania popular, conforme se infere do preceito do §2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Uma vez que a previsão constitucional do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) não se encerra em si mesma (não taxativa portanto), significa não excluir os direitos previstos em outros diplomas normativos, desde que originados do regime e/ou dos princípios adotados pela CF/88 com a característica de fundamentais.

Sendo certo que todo o aparato legal que regulamenta as regras do jogo democrático para o exercício do sufrágio, as condições de alistamento, as de elegibilidade, normas para o uso de recursos na formação da opinião pública (campanha eleitoral, propaganda eleitoral, debates etc.) são originárias do próprio regime constitucional e do princípio democrático da soberania popular da República Federativa do Brasil, logo direito e garantia constitucional do cidadão brasileiro. Neste sentido:

Os direitos políticos – na sua condição de direitos fundamentais – reúnem dois aspectos que definem tal condição. Ao passo que na perspectiva material está em causa a sua posição de destaque para a dignidade da pessoa humana e a democracia, mas também para a fruição dos demais

---

<sup>158</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 2021, p. 70.

direitos fundamentais, no plano formal tal condição (de direito fundamental) se traduz, como já antecipado, num conjunto de garantias, ou seja, num regime jurídico-constitucional privilegiado e que assegura que tais direitos possam cumprir com as suas funções no Estado Constitucional.<sup>159</sup>

Feitas essas considerações, conclui-se que os Direitos Políticos e suas garantias tem densidade normativa de Direitos Fundamentais e, logo, direito inerentes ao ser humano e à democracia.

### 2.3 Elementos dos Direitos Políticos no Brasil

Os Direitos Políticos, enquanto conjunto de normas reguladoras do exercício da soberania popular no Brasil, possuem elementos caracterizadores e limites legais. Sua apreensão é essencial para o desenvolvimento do trabalho.

Conforme inteligência do art. 14 da CF/88, a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto (também periódico, em razão do princípio da alternância do poder), com valor igual para todos, e isto significa “uma pessoa, um voto”. A primeira parte do disposto constitucional importa em formas de participação popular na formação do governo representativo, com a escolha pelos cidadãos daqueles que exercerão o poder popular de governar em nome, em razão e nos interesses do povo brasileiro.

O dispositivo constitucional disciplina as bases para duas fases importantes do processo eleitoral democrático: 1) o alistamento eleitoral; e, 2) a fase de candidatura. Trata, portanto, dos mecanismos que viabilizam o exercício da cidadania brasileira, ou seja, os instrumentos da manifestação da vontade popular para a formação e participação no governo e na organização política do Estado. Nesta perspectiva, José Jairo Gomes<sup>160</sup> contextualiza:

Denominam-se direitos políticos ou cívicos as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado. [...] É pelos direitos políticos que as pessoas – individual e coletivamente – intervêm e

<sup>159</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 775.

<sup>160</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. [recurso digital] Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021, p. 5

participam no governo. Tais direitos não são conferidos indistintamente a todos os habitantes do território estatal – isto é, a toda a população –, mas só aos nacionais que preencham determinados requisitos expressos na Constituição – ou seja, ao povo.

Para André Ramos Tavares<sup>161</sup>, Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra<sup>162</sup>, os direitos políticos comportam duas variantes: ativos e passivos. 1) Os direitos políticos ativos, são aqueles inerentes ao eleitor, em exercer o poder de escolher seu representante político, que passará a governar nos interesses coletivos do povo. E também o direito de participar diretamente no processo decisório por meio das consultas populares (referendo e plebiscito) e de iniciativa popular; e, 2) Os direitos políticos passivos são caracterizados nas prerrogativas do cidadão se candidatar e concorrer às eleições, ou ainda, direito de ser eleito. Assim:

Consideram-se duas variantes dos direitos políticos: os ativos e os passivos. Os direitos políticos ativos representam a atividade do eleitor, ou seja, o direito de votar e de eleger. Os direitos políticos passivos constituem a atividade do eleito, vale dizer, abarcam o estudo da elegibilidade, do direito de ser votado.<sup>163</sup>

Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra<sup>164</sup> explicam que os direitos políticos ativos no Brasil representam um poder/dever, uma vez que a “capacidade eleitoral ativa se dá no alistamento eleitoral e se concretiza com o voto”, que é obrigatório aos maiores de 18 anos e menores de 70 anos, nos termos do §1º do art. 14 da CF/88, portanto um dever legal, porém aos maiores de 16 anos e menores de 18 anos, aos analfabetos e aos maiores de 70 anos, o alistamento eleitoral e o voto são facultativos, logo um poder/prerrogativa em exercer a cidadania.

Além disso, o voto no Brasil é livre, e, assim, considerado um poder inerente à soberania popular em sua livre, garantida e protegida capacidade de manifestação de vontade, isto quer dizer que os cidadãos brasileiros podem escolher o competidor/candidato que quiser, independente de legenda partidária, religião,

---

<sup>161</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616411/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 700.

<sup>162</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 2021, p. 70.

<sup>163</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616411/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 700.

<sup>164</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 2021, p. 70.

profissão, posição ideológica ou qualquer outro atributo e, ainda, tem o direito de manifestar abertamente seu apoio e suas opiniões, dado que são titulares do direito constitucional à liberdade de expressão - sendo vedado o anonimato, garantido o direito de resposta correspondente ao agravo deflagrado e imposição de responsabilidades: civil, penal e administrativa.

A capacidade política ativa começa com o alistamento eleitoral e se concretiza com o voto. A capacidade política passiva acontece com o cumprimento das condições de elegibilidade, da ausência de causas de inelegibilidade e do cumprimento dos requisitos de registrabilidade, possibilitando ao cidadão ser eleito a um cargo público.<sup>165</sup>

Infere-se que os direitos políticos viabilizam o ideal democrático com a efetivação da soberania popular, posto que “todo poder emana do povo” e um Estado Democrático de Direito deve normatizar e garantir a soberania da vontade popular pelo sufrágio universal, com o objetivo de “incluir todos os cidadãos adultos” no processo democrático.

As democracias liberais contemporâneas assentam sua legitimidade na ideia de povo, que em geral é concebida de forma alargada, bem como na soberania popular exercida pelo sufrágio universal e periódico. Ao tempo em que o povo integra e fundamenta o Estado Democrático de Direito, é também objeto de suas emanações.<sup>166</sup>

No Brasil, o sufrágio universal - ou direito de participar na formação do governo - é um direito conquistado apenas recentemente, visto que o direito de votar e ser votado nem sempre foi atribuído a todos os brasileiros adultos. O sufrágio já foi restrito, pois era concedido apenas a uma parcela da população que atendesse determinados critérios - por exemplo, exclusão das mulheres (até 1932) e dos analfabetos no processo eleitoral, assim como a necessidade de preencher critérios econômicos, como o caso do sufrágio censitário, no Brasil Império (1824).

[...] ao longo da evolução do Estado Constitucional, houve significativo avanço nessa seara, pois a noção do sufrágio universal levou tempo considerável para ser afirmada na prática, inclusive no Brasil, pois sob a égide da Carta Imperial de 1824 ainda se praticava o voto censitário e os escravos e mulheres eram excluídos da cidadania política, tendo as mulheres sido

---

<sup>165</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 2021, p. 70.

<sup>166</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. [recurso digital] Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021, p. 5

incluídas apenas por ocasião da aprovação do Código Eleitoral de 1932, o que foi confirmado pela Constituição de 1934.<sup>167</sup>

A implementação do direito ao sufrágio de maneira universal não significa que o instituto atribui o direito de votar e de ser votado a todos indistintamente, uma vez que sempre haverá condições de atribuição - tais como idade mínima -, mas garante que não haverá impedimento ao exercício do sufrágio por questões ideológicas, discriminatórias ou por decisões arbitrárias ou teratológicas. Atualmente considera-se universal o sufrágio designado aos adultos constitucionalmente aptos. Neste sentido, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves esclarece que:

Sufrágio universal não significa que todos votem. Sempre há restrições de algum tipo, como as que, atualmente, limitam os votantes aos nacionais maiores de 16 anos. O conceito supõe que não existam restrições discriminatórias, odiosas ou caprichosas, especialmente se destinadas a alijar minorias e segmentos sociais do direito ao voto. Ele se distingue, por exemplo, do sufrágio censitário, que exige capacidade econômica para votar, e do sufrágio capacitário, que exige condição intelectual para o voto<sup>168</sup>.

Para a compreensão do termo, leciona Luiz Carlos dos Santos Gonçalves que, “sufrágio é, ao mesmo tempo, o direito, previsto na Constituição, de escolher os representantes e o modo de seu exercício”<sup>169</sup>, quer dizer, o direito do cidadão em participar do governo e na formação do Estado, e, também, corresponde aos mecanismos para tanto.

No Brasil, os instrumentos para tais prerrogativas da cidadania são o voto e a possibilidade de concorrer a cargos públicos de representação popular: os direitos políticos ativos e passivos. Desta forma, compreende todas as fases do processo eleitoral democrático - do alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos. A relevância do sufrágio universal no Brasil é melhor explicada por Ingo Wolfgang Sarlet:

Considerando justamente a sua finalidade e amplitude, o direito de sufrágio implica a garantia jusfundamental de todo o processo eleitoral, sem o que a integridade do sufrágio poderia ficar comprometida, de tal sorte que o âmbito de proteção do sufrágio (ativo e passivo) abrange desde o alistamento

---

<sup>167</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 779.

<sup>168</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 54.

<sup>169</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 53.

eleitoral até as eleições propriamente ditas, incluindo a divisão dos cargos.  
170

O voto é a instrumentalização do exercício da cidadania, é a própria essência da soberania popular na moderna democracia. Por meio dele o povo se faz presente e tem seus anseios refletidos. É no ato de escolher seu representante que o povo demonstra suas preferências, as ideologias que devem comandar a nova fase política, suas necessidades, seus medos e também sua esperança. Por mais que o desinteresse político tenha se embrenhado na sociedade, o fato é que quando o povo se vê preterido em seus direitos ele age nas urnas, quer seja depositando seu voto como protesto, como sinal de basta ou como gesto de esperança.

No Brasil o voto é direto e secreto, obrigatório e com igual valor para todos. Direto, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, quer dizer que o cidadão o escolhe, sem intermediários, aquele, dentre os competidores dos cargos eletivos, que irá representar seus interesses coletivos durante o período do mandato. Ou seja:

[...] significa que o titular da capacidade eleitoral ativa escolhe diretamente, sem intermediários, mediante o seu voto, o detentor do cargo eletivo, ou de modo direto se manifesta quando da realização de um plebiscito, ou de um referendo, ou adere a uma iniciativa popular legislativa, que, de resto, constituem manifestações da democracia participativa. O voto, portanto, é atribuído a um determinado candidato ou partido, sem que haja intermediários, o que corresponde ao princípio da imediatidade do voto.<sup>171</sup>

Tendo em vista que é o próprio eleitor quem exerce o direito de voto e que no Brasil o voto é obrigatório, para que escolha possa coincidir com a livre manifestação de vontade popular, alguns mecanismos foram criados para garantir a liberdade política do povo - diante das possibilidades de influência econômica, moral e coercitiva sobre os eleitores, por meio de compra de votos ou do abuso de poder: voto de cabresto. Por isso, o voto é secreto, quer dizer que o eleitor não pode ser compelido a revelar seu candidato. Sobre o voto secreto, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves explica:

[...] O voto secreto significa que somente o eleitor é titular da informação sobre a sua escolha. É uma medida para evitar coerções externas sobre o voto e

---

<sup>170</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 779.

<sup>171</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 781.

para dificultar a sua comercialização. O eleitor é senhor do segredo: se quiser, revela. Mas não se pode forçá-lo.<sup>172</sup>

Em que pese a obrigatoriedade do alistamento eleitoral aos maiores de 18 anos e menores 70 anos, o critério da liberdade do voto não é atingido, pois o cidadão pode votar em seu candidato, votar em branco, anular seu voto ou deixar de votar, justificando sua ausência no processo eleitoral democrático ou cumprir a penalidade correspondente.

Essa liberdade se estende aos direitos políticos passivos, porquanto a liberdade do eleitor só será completa se houver liberdade para se candidatar e aos candidatos, em escolher sua legenda partidária, plano de governo e demais atributos inerentes ao jogo político para formar o convencimento dos cidadãos. Assim, “a liberdade de convencimento e manifestação conferida aos eleitores é complementada pela liberdade dos candidatos no sentido de transmitir suas ideias e propostas, tudo no âmbito de um processo eleitoral livre”<sup>173</sup>, justo, igualitário e competitivo.

O critério democrático da igualdade do voto é adotado na CF/88, implica que cada voto tenha valor igual para todos: cada eleitor tem direito a 1 voto por pleito (uma pessoa, um voto). Segundo Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, o voto igual para todos representa:

Valor igual para todos significa que cada voto vale exatamente um: *one man, one vote*, como se diz em inglês. O voto de alguém não vale mais porque ele é casado, dono de terras, rico ou tem filhos. Cada um vota por si. Distingue-se do voto desigual, no qual o valor do voto dependerá de circunstâncias como o número de filhos ou extensão das propriedades: o voto de um homem solteiro valeria 1; de um homem casado valeria 2; se tivesse um filho, 3. E assim por diante<sup>174</sup>.

Esse critério democrático tem por finalidade garantir a igualdade política a todos os cidadãos, eis que a democracia impõe que a vontade popular seja soberana nas tomadas de decisão que lhes afete diretamente, e não seria possível vislumbrar

---

<sup>172</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 54.

<sup>173</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 779.

<sup>174</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 54.

soberania popular se não houvesse igualdade no valor (peso) da participação de cada cidadão na formação do governo.

A igualdade de voto também compõe o critério democrático da participação efetiva do povo no processo democrático e garante que a eleição tenha a representatividade popular necessária para refletir a pluralidade de ideologias evitando, assim, a tirania<sup>175</sup>.

De acordo com Robert Alan Dahl<sup>176</sup>, a eleição popular dos funcionários, que compõem o governo e que são responsáveis por administrar o Estado nos interesses do povo, é uma prática (ou instituição) democrática que representa e instrumentaliza o critério democrático do controle popular da agenda/planejamento de governo.

Considerando que o povo exerce tal controle por meio do voto, para que os cidadãos possam concretizar tal controle é preciso que a escolha dos governantes se dê periodicamente, portanto as eleições devem ser livres, justas e periódicas. Razão pela qual o voto é periódico, aplicando-se o princípio da alternância no poder e para o efetivo controle popular da agenda política, eis que se o governante não cumprir o planejamento político será afastado ao término do mandato, porém se suas práticas atenderem aos anseios dos cidadãos, poderão ser reeleitos (no pleito subsequente ou em eleições posteriores). Sobre a pertinência do princípio da alternância e a periodicidade das eleições, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves explana:

Periódico é o que se sucede a intervalos regulares, como as estações do ano e as fases da lua. A exigência de periodicidade não pode ser entendida como liberdade para prever quaisquer prazos. O resto da Constituição deve ser chamado para o entendimento desta garantia, em especial nossa conformação republicana, pois a periodicidade dos mandatos é característica essencial desta forma de Governo. Não há República se os governantes se eternizam no poder. A alternância no exercício dos cargos eletivos, notadamente os do Poder Executivo, tem por objetivo evitar o apossamento individual do que é, na verdade, a coisa pública<sup>177</sup>.

A segunda parte do art. 14 da CF/88 preconiza as formas de participação popular direta, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular - os dois primeiros

---

<sup>175</sup> Sobre os critérios e as finalidades democráticas, assim como quais instituições democráticas que são necessárias para salvaguardá-los, ver “Sobre a Democracia” de Robert Alan Dahl.

<sup>176</sup> DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 49-51.

<sup>177</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 54.

relacionados à consulta popular (prévia e *a posteriori*, da elaboração de um projeto de lei) sobre determinadas regulamentações e a última, possibilita à própria população apresentar um projeto de lei (desde que preenchidos os requisitos legais).

Nota-se que as formas diretas de exercício da soberania popular no Brasil refletem o direito/dever do cidadão de participar ativamente no processo decisório na formação da regulamentação coletiva e das decisões vinculativas.

A capacidade eleitoral é atribuída aos cidadãos brasileiros, natos ou naturalizados: 1) mediante alistamento eleitoral, para exercício dos Direitos Políticos Ativos - sendo tal prerrogativa vedada aos estrangeiros<sup>178</sup> e aos militares conscritos<sup>179</sup>; 2) mediante registro de candidatura, para exercício dos Direitos Políticos Passivos - além de alistamento eleitoral, filiação partidária e idade mínima, nos termos da CF/88. Sobre o momento e a forma da aquisição da capacidade eleitoral, André Ramos Tavares manifesta:

Adquirem-se os direitos políticos e, com eles, a cidadania por meio do alistamento eleitoral, a ser realizado na forma da lei. Alistamento eleitoral é a efetiva apresentação do indivíduo perante a Justiça Eleitoral, solicitando seu enquadramento como eleitor.<sup>180</sup>

Os direitos políticos, por se tratarem de Direitos Fundamentais do cidadão brasileiro, não podem ser cassados, entretanto podem ser suspensos e, até mesmo suprimidos (perda dos direitos políticos), nos casos de perda dos requisitos essenciais para praticá-los, quais sejam: 1) perda da nacionalidade/naturalização, pois configura um atributo dos cidadãos brasileiros; 2) perda da capacidade civil, uma vez que as causas que podem suspender o exercício de fato dos direitos da personalidade e que deverão ser constatados e confirmados por sentença judicial, são as situações nas quais a pessoa natural não possui condições de administrar os próprios interesses momentânea ou permanentemente (exemplo, a pessoa em coma ou que perde capacidade cognitiva em razão de grave acidente ou doença); 3) o preso, uma vez que perde a liberdade de locomoção e tem vários direitos restringidos no período da

---

<sup>178</sup> Tal proibição não se aplica no caso dos portugueses residentes no Brasil, desde que haja reciprocidade do direito em Portugal aos brasileiros lá residentes. Poderão, assim, se alistar para votar, mas não poderão concorrer aos cargos públicos privativos dos brasileiros, nos termos da CF/88. Ver art. 12, I, §§ 1º e 3º, e art. 14 CF/88;

<sup>179</sup> Durante o serviço militar obrigatório (aos 18 anos para os homens no Brasil), os militares se tornam inelegíveis e inalistáveis para exercer a cidadania. Ver art. 14, § 2º e § 3º, II, CF/88.

<sup>180</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616411/>. Acesso em: 23 Jul 2021, p. 702.

pena; 4) recusa em cumprir prestação alternativa, a todos imposta; e, 5) Condenação por improbidade administrativa, isto porque a moralidade administrativa é requisito essencial para exercício de cargos públicos.

Diante das experiências políticas brasileiras, a Constituinte de 1988 buscou promover, proteger e garantir o exercício da democracia instituindo as bases de todo o processo eleitoral democrático, inclusive com a proteção constitucional de direito fundamental à liberdade de associação e, especialmente, para fins de cumprir o ideal democrático, com a garantia constitucional da liberdade de vinculação partidária por meio dos partidos políticos. Entender sua importância no processo democrático no Brasil é o objetivo a seguir.

## **2.4 Partidos Políticos**

Primeiro rechaçados, depois vistos como mal necessário e hoje defendido como essenciais à democracia e único meio de se chegar ao princípio democrático, os partidos políticos têm como função a formação política de seus candidatos, o fomento à educação para a democracia e para a formação da opinião pública, pois elaboraram os programas de governo que devem ser seguidos por seus candidatos e são responsáveis pela preparação e controle das eleições.

Maurice Duverger<sup>181</sup>, ao analisar o surgimento dos partidos políticos e a confusão história de seu nascedouro explica que isto ocorre em virtude a analogia da palavra “partidos” que foi utilizada para significar e em alguns estudos foram nomeadas as facções que dividiam as Repúblicas Antigas, os clãs na Renascença, assim como os Comitês dos Deputados das Assembleias Revolucionárias e as agremiações de representação popular/ideológica moderna. E pondera que tal analogia se justifica eis que “essa identidade nominal se justifica por um lado, pois traduz certo parentesco profundo: todas essas instituições desempenham o mesmo papel, que é o de conquistar o poder político e exercê-lo?”. Contudo, não são a mesma coisa.

---

<sup>181</sup> DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970, p. 19.

Esclarece ainda que, até 1850, com exceção dos Estados Unidos, nenhum país havia instituído um partido político propriamente dito, ou seja, no sentido moderno, pois a proliferação dos partidos políticos a partir de 1950 ocorre concomitantemente com a expansão da moderna democracia liberal representativa, de maneira que “quanto mais as assembleias políticas vêm desenvolver-se suas funções e independência, tanto mais os seus membros se ressentem de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo”<sup>182</sup>.

Como se percebe, a criação dos Partidos Políticos, ao menos inicialmente, se dá em razão das necessidades de representatividade popular das ideologias da sociedade, pois “quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e canalizar os sufrágios em sua direção”<sup>183</sup>.

No mesmo sentido, segundo os estudos de Anna Oppo<sup>184</sup>, em sua contribuição à obra “Dicionário de Política”, o surgimento dos Partidos Políticos está relacionado ao reconhecimento, teórico ou prático, do direito de o povo participar na formação e gestão do poder político - num sistema político autônomo, em sua estrutura de tomadas de decisões, e complexo, na divisão de suas atribuições - notadamente, quando tal divisão imponha a presença de representantes daqueles há quem as decisões vinculem. De maneira geral, na democracia representativa e de larga escala, os partidos políticos possuem função de organizar e atuar no processo de escolha dos representantes do povo. Assim:

[...] os processos civis e sociais que levaram a esta forma de Governo, que previa uma gestão do poder por parte dos "representantes do povo", teriam depois conduzido a uma progressiva democratização da vida política e à integração de setores mais amplos da sociedade civil no sistema político. Em termos gerais, pode-se, portanto, se dizer que o nascimento e o desenvolvimento dos partidos estão ligados ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade.

---

<sup>182</sup> DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970, p. 20.

<sup>183</sup> DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970, p. 20.

<sup>184</sup> OPPO, Anna. Partidos Políticos. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>185</sup> explicou que na história da doutrina política, tanto a função quanto a finalidade dos partidos políticos para a democracia são controversas. Alguns entendem ser prejudicial à democracia e, portanto, defendem uma “democracia contra os partidos”; enquanto outros os julgam indispensáveis para a efetivação da soberania popular, razão pela qual pregam uma “democracia pelos partidos”. Entre as correntes contraditórias existem aqueles que entendem ser o partido político “um mal menor” a ponto de não impedir a implementação e a efetividade da democracia, que entendem ser perfeitamente possível a prática de uma “democracia apesar dos partidos”.

Contextualizando os estudos do autor<sup>186</sup>, a corrente da “democracia contra os partidos”, contemporânea das Revoluções Liberais, era avessa aos partidos por entender que enfraquecem a administração pública, por desviar o cidadão do interesse geral e coletivo e os seduzir com interesse particulares e classistas e, logo, prejudicial a soberania popular.

Enquanto a vertente da “democracia apesar dos partidos”, do período entreguerras e, especialmente após 1945, por mais radical que desejasse ser, com o objetivo de empreender uma democracia sem auxílio ou mediação dos partidos políticos, não lograram êxito. Isto porque os partidos políticos eram utilizados como instrumentos de propaganda e coordenação da atividade política, e, sem que outra instituição assumisse suas funções, fazia deles necessários. E, assim, em que pese continuarem a ser vistos como um mal, em virtude de suas imperfeições e desvios, os partidos políticos passaram a ser tolerados por configurarem “um mal necessário” à estrutura das eleições<sup>187</sup>.

Na busca por um modelo democrático que efetivasse o ideal democrático, no contexto dos Estados Nacionais, além das inúmeras críticas ao modelo da democracia representativa inicial, ocorre uma mudança de paradigma: o nascimento da democracia pelos partidos.

O modelo parte da ideia de transformar a eleição, de mera escolha de homens, em eleição de representantes e uma orientação geral de governo.

---

<sup>185</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 57.

<sup>186</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 58-9.

<sup>187</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 58-9.

[...] Isso ocorreria porque os partidos dariam à luta eleitoral o sentido de escolha entre programas de governo e de homens vinculados à sua realização e não mais o de simples escolha entre indivíduos, por suas boas ou más qualidades.<sup>188</sup>

Assim, a mudança se dá em relação à função e contribuição dos partidos políticos na democracia representativa. De um mal necessário passam a ser considerados essenciais ao jogo democrático, para a realização do governo do povo e para o povo, e não mais subordinados aos interesses particulares ou classistas. Tal alteração só se torna viável ao desvincular os candidatos dos interesses de seus eleitores e os atrelar a um programa/compromisso coletivo (programa de governo), por meio da vedação de mandato imperativo (vinculativo).

Com a vedação de mandato imperativo, o representante não ficaria mais submetido aos interesses de seu eleitor, mas sim aos de todo o povo. Para isto o partido é fundamental, pois tem por função elaborar um plano de governo, ao qual os candidatos estão subordinados, e escolher aqueles que melhor representam a ideologia partidária e que são mais bem preparados para o exercício da função. “O povo, ao votar, escolherá o representante (qualificado para tanto) e a política a que este se devotará. Assim, o povo se governará por meio de representantes, porque estes porão em prática uma política selecionada pelo povo”.<sup>189</sup>

A missão do partido político comporta, a partir de então, 4 tarefas: 1) a formação política do povo, uma vez que toda forma de governo presume uma determinada educação do povo, na difusão de valores que inspirem a forma de governo naquele estado - ensinar o apego à liberdade, à igualdade, a preocupação com o interesse geral e o espírito cívico; 2) A preparação dos candidatos, com base em seus dons e aptidões para governar de acordo com o plano estabelecido ; 3) A informação política que compreende de um lado a divulgação do programa próprio e à crítica ao plano do concorrente, por outro, a defesa da ação governamental ou de sua análise, para formar a opinião pública ; 4) A fixação do programa de governo, que, com efeito, é peça fundamental, tendo em vista que é com base nele que o eleitor irá optar por seu representante.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 13

<sup>189</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 60.

<sup>190</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 73.

Na moderna concepção brasileira, os Partidos Políticos são classificados como entidades associativas, de natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 44, V do Código Civil Brasileiro e, portanto, adquire personalidade jurídica com o registro no órgão competente - no caso dos Partidos Políticos isso deve ocorrer tanto no Serviço de Registro de Pessoas Jurídicas quanto junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme Lei 9096/1995. Tem por finalidade precípua atuar no sistema democrático representativo, oferecendo opções de planos de governo e candidatos imbuídos em alcançar as metas políticas planejadas no interesse coletivo, garantindo o princípio da alternância do poder político. Neste sentido José Jairo Gomes discorre:

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, a alternância no exercício do poder político, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.<sup>191</sup>

Sobre a relevância dos Partidos Políticos na democracia brasileira, Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra<sup>192</sup> pontuam a essencialidade para o critério do exercício dos Direitos Políticos Passivos. Consoante art. 14, §3º, V da CF/88, uma das condições de elegibilidade é a filiação partidária, justamente em virtude de seus objetivos constitucionais e representatividade popular em todas as esferas do Estado brasileiro. Trata de uma entidade que serve de instrumento de acesso à efetiva participação do cidadão nas atividades políticas, quer seja com relação à possibilidade de concorrência aos cargos políticos, quer seja na participação nas deliberações cívicas e, ainda, como representação na fiscalização das ações governamentais, quando na oposição. Portanto:

Os partidos políticos ocupam relevante papel na democracia brasileira, no sentido de que se configuram como condição inafastável de elegibilidade. Eles são um dos instrumentos que propiciam à população a condição de se expressar nos acontecimentos políticos, um dos canais que possibilitam à sociedade uma participação mais efetiva nas decisões governamentais [...] os cidadãos podem exercer os direitos políticos sem os partidos; contudo, para a obtenção de um mandato popular, os partidos são considerados imprescindíveis, pois refletem a participação social nas decisões do Estado.

---

<sup>191</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/>. Acesso em: 27 Jul 2021, p. 123.

<sup>192</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral.

[Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. 9786555590944. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 202, p. 159.

Em razão da natureza democrática das atuações inerentes aos Partidos Políticos no Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da autonomia partidária no art. 17, garantindo a liberdade partidária tanto para a sua formação ou transformação - nas operações societárias de fusão, cisão ou incorporação de/em outras agremiações - como para sua extinção, assim como nos procedimentos de filiação e desfiliação. O princípio constitucional, efetiva, portanto, o direito fundamental da liberdade de associação e, ao mesmo tempo, o exercício da soberania popular.

Como todo direito, a liberdade partidária exige a verificação de requisitos legais e respeitos aos limites constitucionais. A criação de partidos políticos deve observar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, sendo vedada a criação de agremiações de caráter paramilitar.

Explicando o conteúdo e o alcance do princípio da autonomia partidária, Eneida Desiree Salgado<sup>193</sup> recorda que enquanto princípio constitucional, a extensão da autonomia dos Partidos Políticos depende do respeito a todo o sistema constitucional, tendo em vista que o Texto constitucional, no art. 17, juntamente com a garantia da liberdade partidária, prevê uma estrutura democrática, em virtude do princípio democrático. De maneira que a autonomia partidária não pode ser compreendida como um princípio absoluto.

Raquel Cavalcanti Ramos Machado<sup>194</sup>, analisando o papel e a importância dos Partidos Políticos no processo democrático brasileiro, recorda a impossibilidade de candidatura avulsa (sem partido político), por se tratar de requisito constitucional de elegibilidade aos cargos eletivos a filiação partidária, além da função prevista no art. 1º da Lei 9096/95 que designa aos Partidos Políticos o múnus de assegurar a autenticidade do sistema representativo - eleições e oposição<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>194</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 104.

<sup>195</sup> Sobre o conceito e conteúdo da oposição no Brasil, Rubens Beçak esclarece que: Nos regimes representativos contemporâneos, especialmente os presidencialistas como o Brasil, a oposição exerce papel relevante de manutenção do equilíbrio entre o poder governista e dever de atribuição de responsabilidade política, posição em grande parte atribuída ao Parlamento, dentre suas outras funções. Algo que não ocorre apenas dentro dos parlamentos – algo intermediado pelas chamadas bancadas – ou outras instituições constituídas, mas também parte de fora dela por intermédio da

Não obstante as atribuições legais e constitucionais, a autora<sup>196</sup> tece uma importante crítica, que servirá na condução do desafio aqui proposto, ao problematizar a efetividade do múnus dos Partidos Políticos, qual seja: assegurar a autenticidade do sistema representativo, num país em que nem os Partidos Políticos ou os cidadãos possuem uma ideologia clara e bem definida, a ponto de se construir e/ou aderir a um plano de governo que deveria nortear o mandato.

Nesse sentido, as missões institucionais dos Partidos Políticos se perdem, pois: 1) não havendo ideologia clara e firme, não conseguem estabelecer um plano de governo pontual para instituir metas, compromissos e responsabilidade; 2) pelo mesmo motivo, não conseguem preparar candidatos para cumprir uma agenda, tendo em vista que não foi estabelecida; 3) tampouco conseguirão exercer o seu papel educativo perante os cidadãos; 4) não havendo agenda, os cidadãos acabam por: a) não ter o que e nem a quem exigir atuação ou imputar responsabilidades e, daí a celeuma da apatia política, por ausência de possibilidade de engajamento; e, ainda, b) se estabelece uma cultura política em torno da personalidade do candidato e não de uma agenda de governo.

De maneira que, o ideal democrático preconizado para as modernas democracias nas quais “o povo se governaria, ainda que indiretamente, pois escolheria pelo voto a política governamental e seus executores e os partidos políticos seriam os verdadeiros candidatos”<sup>197</sup>, se esvai.

A problemática da deformação dos Partidos Políticos não é recente, aliás é contemporânea ao surgimento de sua moderna concepção, ou seja, de sua instituição enquanto instrumento de representatividade popular na moderna democracia.

Em obra elaborada e publicada no período que antecede a Primeira Guerra Mundial, Robert Michels<sup>198</sup> já criticava o desvirtuamento dos Partidos Políticos, pois,

---

atuação de grupos de interesses, os quais muitas vezes se valem da advocacia de interesses por intermédio da pressão política. BEÇAK, Rubens. Democracia, participação e *Recall*. In MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug *et all* (coord). **Direito Empresarial, Direito do Espaço Virtual e outros desafios do Direito**. Homenagem ao Professor Newton De Lucca. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 396

<sup>196</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 104.

<sup>197</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 13

<sup>198</sup> MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Trad. de Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982

em que pese terem sido criados e tenham se desenvolvido com a instauração da moderna democracia, para servir como instrumentos da soberania da vontade popular, se tornam organismos oligárquicos, em razão da disputa e da tentativa de centralização do poder. Sobre a tendência oligárquica dos partidos políticos, do poder que os governantes exercem sobre as massas de eleitores, conclui:

Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Encontraremos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que elegem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental. O que é oprimido, o que deveria ser. Para as massas, essa diferença essencial entre a realidade e o ideal é ainda um mistério.<sup>199</sup>

No Brasil, a escolha do detentor do poder não é feita com base no programa de governo e sim nas aptidões pessoais do candidato. É a personalização do poder, nas ideologias particulares do candidato e não do partido a que é filiado, isto porque: “ao definir o voto, não é a razão que o inspira, mas a paixão, ou a simpatia, muito mais do que as ideias ou o programa do candidato, mesmo porque bem sabe que são demagógicos, ou “para inglês ver””.<sup>200</sup>

Com relação ao poder de sedução e de persuasão que os governantes podem exercer sobre a massa de eleitores, Robert Michels ilustra com uma análise do pano de fundo da obra literária “Dom Quixote de La Mancha” que torna esclarecedora a natureza das percepções dos governados de que o fervor ou a mão forte do candidato é suficiente para resolver todos os problemas da sociedade - bastaria um herói, portanto:

Numa das mais deliciosas páginas da sua análise do moderno “domquixotismo”, Alphonse Daudet nos mostra o “bravo comando” Bravida, que nunca saiu de Tarascon, persuadir-se pouco a pouco, sob a ação do ardente sol do meio-dia, de que esteve em Shangai e lá teve todo tipo de aventuras heróicas. Esse é, praticamente, o caso do proletariado moderno: sob a influência incessante de indivíduos intelectualmente superiores e hábeis falantes, ele termina persuadido de que basta-lhe recorrer às urnas e confiar sua causa econômica e social a um delegado para assegurar imediatamente uma participação direta no poder.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Trad. de Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 238

<sup>200</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31, p. 86.

<sup>201</sup> MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Trad. de Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 238

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>202</sup> tece considerações esclarecedoras ao imputar o insucesso do modelo da democracia pelos partidos no Brasil à amplitude e pluralidade da sociedade. Numa sociedade vasta e plural, na qual há uma enormidade de legendas partidárias, os partidos para lograr êxito nas eleições se valem de programas de governo premeditadamente genéricos e imprecisos, para abarcar a maior quantidade de interesses possíveis sem se comprometer com a realização efetiva de qualquer política pública.

Quando muito exaspera sua ideologia partidária para seduzir o eleitor e manipular a opinião pública visando agradar a maior parcela do povo, ou se valem de discursos demagógicos com soluções simplistas para problemas reais, sem indicar como executar tais ações “em sua perspectiva eleiçoeiras para fugir dos problemas concretos”<sup>203</sup>.

Como bem salienta Raquel Cavalcanti Ramos Machado<sup>204</sup>, o próprio nascedouro dos Partidos Políticos no Brasil, por si só, esclarece o contexto atual do desvirtuamento das funções e finalidades dos Partidos Políticos, quer seja pela falta de vínculo dos candidatos aos compromissos partidários, quer seja pela ausência de engajamento partidário dos cidadãos e da personalização do poder do candidato, visto que são instituídos com a finalidade de atender interesses fragmentados e particulares e não da necessidade de representatividade dos variados segmentos e/ou ideologias nacionais. Portanto:

[...] o nascimento de partidos políticos no Brasil decorre mais de um processo interno do poder do que de uma demanda da sociedade, a fim de espelhar sua organização social, ou diante da necessidade de uma adequação ideológica. Parece não predominar aqui, portanto, partidos de origem exterior na definição de Maurice Duverger, ou seja, aqueles formados a partir das forças vivas da sociedade. Predominam, isso sim, partidos de origem interior decorrentes do poder já estatuído, face à sua fragmentação, diante de disputas dentro do próprio parlamento.

---

<sup>202</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 14-15

<sup>203</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 14-15

<sup>204</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 105.

Avaliando o contexto histórico dos Partidos Políticos, José Jairo Gomes<sup>205</sup> conclui que desde a implementação da República a o percurso da instituição tem sido “tumultuada e repleta de acidentes”, em virtude das constantes alterações dos sistemas partidários; sua extinção durante o regime de exceção; sua retomada e ampla liberdade de criação após a CF/88 e o processo de redemocratização do Brasil, com a garantia do pluralismo político.

E é na subversão do pluralismo político que reside a problemática do desvirtuamento da democracia pelos partidos, pois, se a pluralidade dos partidos políticos se dá em razão da fragmentação interna na disputa pelo poder e não da necessidade de representatividade popular há desvio de finalidade e abuso do direito à liberdade partidária.

Considerando que uma das funções dos Partidos Políticos é preparar seus candidatos e organizar a logística eleitoral para a conquista do poder político, além de se tratar de canal hábil para comunicação entre o poder político e o povo, mister se faz avaliar quais instrumentos são utilizados para alcançar esses objetivos e como são versados, tendo em vista o desvirtuamento da liberdade partidária.

Antes de analisar como os mecanismos são corrompidos na comunicação entre os Partidos Políticos e o povo, convém explicar quais são e para que foram instituídos. Pois bem, a comunicação, assim como a efetivação do direito à informação aos cidadãos, se opera por meio da propaganda política, que é uma espécie do gênero da publicidade política.

Segundo Olivar Coneglian, “a publicidade tem como objetivo levar o fato ao conhecimento de todos, a propaganda busca fazer com que o destinatário dela aceite o bem divulgado”<sup>206</sup>.

O direito à comunicação entre os partidos e o povo, assim como o direito do cidadão à informação política é tão importante para o processo democrático que a CF/88 prevê como garantia fundamental dos Partidos Políticos o Direito de Antena,

---

<sup>205</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/>. Acesso em: 27 Jul 2021, p. 122.

<sup>206</sup> CONEGLIAN, Olivar. Propaganda Eleitoral. 14<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 15.

isto é, o direito de publicidade política na rádio e na televisão gratuitamente, nos termos do art. 17§ 3º.

Na classificação de Olivar Coneglian, em sua obra “Propaganda Eleitoral”, o gênero publicidade política, possui, portanto, três espécies: a) a propaganda eleitoral, que tem objetivo cativar o eleitor e angariar votos; b) a propaganda política, que busca atrair e recrutar cidadãos para uma causa ou ideologia partidária; e, c) a propaganda institucional, que trata de publicidade dos órgãos públicos (informes, editais, convocatórias, etc.)<sup>207</sup>. Como se vê, cada espécie de publicidade política detém uma finalidade específica. No mesmo sentido, Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra<sup>208</sup> explicam:

A propaganda eleitoral difere da propaganda partidária, que possui o objetivo de explicar as ideias das agremiações e procurar adesões a seus pontos de vista ideológicos. Ambas são espécies do gênero propaganda política, que abrange períodos eleitorais e períodos não eleitorais, consistindo em todas as manifestações em que os cidadãos expõem seus pontos de vista acerca do manuseio da coisa pública.[...] propaganda institucional, também pertencente ao gênero propaganda política, que é a publicidade de atos, obras, campanhas, serviços de órgãos públicos, cuja finalidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Sobre a propaganda política, Olivar Coneglian<sup>209</sup> pondera que, tomada isoladamente, é um gênero que “compreende toda e qualquer espécie de propaganda que gire em torno da polis, ou da política, compreendida essa em seu sentido mais abrangente, de relações do cidadão com sua própria cidadania”.

Em sua classificação ela se desdobra em: a) propaganda política partidária, tendo por finalidade divulgar aos cidadãos os programas partidários e conquistar adeptos; b) propaganda política não partidária por políticos, para informar sobre debates políticos sobre temas de interesse público não relacionado ao partido político em si (exemplo: derramamento de óleo na costa brasileira); c) propaganda política não partidária informal, feita pelos cidadãos sobre assuntos políticos, que servem para estimular a participação da sociedade civil nos assuntos políticos (exemplo: uma live de uma cientista política explicando o contexto da democracia no Brasil).

---

<sup>207</sup> CONEGLIAN, Olivar. Propaganda Eleitoral. 14ª ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 15.

<sup>208</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. 9786555590944. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 202, p. 261.

<sup>209</sup> CONEGLIAN, Olivar. Propaganda Eleitoral. 14ª ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 15.

Além da propaganda eleitoral e propaganda partidária, Raquel Cavalcanti Ramos Machado, elenca entre as espécies de propaganda política aquela feita *interna corporis* no período que antecede à fase do registro das candidaturas e serve para convencer os filiados a apoiarem a candidatura de certo e determinado postulante à candidatura. Assim, a propaganda política intrapartidária, numa prévia eleitoral partidária, se presta a formar convencimento do partido político com relação ao candidato que será escolhido por seus pares para a candidatura eleitoral:

A propaganda intrapartidária é aquela realizada por postulante à candidatura a cargo eletivo para tentar convencer os filiados do partido a votarem em sua pessoa nas convenções partidárias. É permitida sua realização na quinzena anterior à escolha dos candidatos pelo partido, que ocorre exatamente nas convenções. Não deve ser dirigida ao eleitor em geral, mas apenas aos filiados do partido, ou seja, àqueles que podem escolher quem serão os candidatos à eleição.<sup>210</sup>

No Brasil a comunicação entre os Partidos Políticos e o povo possui relevância constitucional, em virtude do princípio da soberania - na formação da vontade popular e sua participação no governo e na formação do poder do Estado -, e do ideal democrático - que representa a participação popular na tomada das decisões vinculativas -, e, por isso, é garantido aos Partidos Políticos o uso dos meios de comunicação de massa (rádio e televisão) gratuitamente: o Direito de Antena.

Não obstante a garantia constitucional do Direito de Antena no Brasil, ele deve ser efetivado conforme as normas infraconstitucionais, quer dizer, as demais leis devem disciplinar quais publicidades políticas serão abarcadas pelo direito de antena e de que maneira podem ser divulgadas.

Em razão disso, a propaganda partidária, com a revogação de parte da Lei dos Partidos Políticos em 2017, nos termos do art. 5º da Lei nº 13.487/2017, perdeu a qualidade de publicidade amparada pelo Direito de Antena, ou seja, os Partidos Políticos não mais possuem o direito de propaganda gratuita. Além disso, a verba que era destinada a esse tipo de publicidade política foi realocada dentro do fundo partidário.

Tendo em vista que são vedadas as propagandas pagas pelos partidos políticos, em razão do princípio da não mercantilização dos direitos políticos, poderão

---

<sup>210</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 290.

apenas se valer dos meios de comunicação gratuitos para a propaganda partidária, tais como as redes sociais na internet.

Em que pese o uso dos recursos eletronicamente mediados para a realização da propaganda intrapartidária, Raquel Cavalcanti Ramos Machado entende necessária a normatização de referida publicidade política, em razão do princípio da legalidade, mas, especialmente porque o vazio legislativo torna deveras subjetivo o conteúdo da propaganda e, portanto, não respeitando o princípio da isonomia e da veracidade do conteúdo. E pontua:

Para que se perceba a importância da regulamentação, basta considerar que quando ainda vigoravam as normas sobre propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, a lei determinava que fosse também voltada à promoção política feminina. Tal texto foi retirado do ordenamento, sem uma regulamentação sobre espaços dedicados à mulher nos sítios eletrônicos dos partidos, e outras formas de incentivo à sua participação política.<sup>211</sup>

Nessa transição da publicidade política, antes divulgada apenas nos meios de comunicação de massa tradicional vertical de um (o partido político) para todos (os cidadãos), para as mídias digitais, na qual vigora a comunicação horizontal (de todos para todos), conjuntamente com a subversão da liberdade partidária, é que reside a transformação que trará novos desafios para o exercício da cidadania na Era Digital.

## **2. 5 Campanha Eleitoral**

O processo eleitoral instrumentaliza a democracia. É por meio dele se oportuniza a participação popular, por isso possui regras e limites, com a finalidade de resguardar a soberania popular, e comporta sete fases: 1) O cadastro eleitoral; 2) a etapa de candidaturas; 3) a campanha eleitoral; 4) votação; 5) cômputo dos votos e divulgação dos resultados; 6) prestação de contas; e, 7) diplomação dos eleitos.

Até este ponto percorremos os requisitos, princípios e finalidades de duas partes importantes dessas fases, quais sejam, o alistamento eleitoral dos cidadãos e

---

<sup>211</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 289.

a candidatura dos competidores aos cargos eletivos, bem como o papel dos Partidos Políticos para o exercício da soberania.

Nem todas as fases do processo eleitoral democrático brasileiro serão esquadrihadas no presente estudo, tendo em vista que o objetivo da pesquisa é categorizar e enfrentar os desafios ao exercício da cidadania na Era Digital, para prestar contributos ao processo eleitoral democrático brasileiro, e, portanto, algumas de suas fases serão analisadas em conjunto ou como pano de fundo à problemática central.

O cenário em que os desafios encontraram solo fértil foi exatamente na fase da campanha eleitoral com a prática da propaganda política subversiva mediante uso do recurso das mídias digitais, num contexto de crise de legitimidade da democracia representativa, numa sociedade de superexposição e espetacularização do cotidiano social e, também, da política no Século XXI.

A campanha eleitoral é a fase do processo eleitoral em que os competidores do jogo democrático se apresentam aos cidadãos e promovem seus planos de governos com intuito de angariar votos na eleição. Segundo Eneida Desiree Salgado, é “a campanha eleitoral que mostra se a eleição é livre e justa”<sup>212</sup>.

Enquanto instituição democrática, as eleições representam o momento do exercício da soberania popular, isto é, trata de mecanismo de participação do povo no governo e na estrutura do poder do Estado, pois é nela que o cidadão, por meio do sufrágio, escolhe seu representante e, portanto, deve ser livre e justa e, para isto ser possível:

Campanhas eleitorais se regem pela liberdade de propaganda e pela igualdade de oportunidade e de tratamento em relação às diversas candidaturas, pela imparcialidade das entidades e pela transparência na fiscalização das contas das campanhas<sup>213</sup>.

Robert Alan Dahl<sup>214</sup>, sintetizando as instituições democráticas e os direitos à elas inerentes, explica que as eleições para serem consideradas livres devem

---

<sup>212</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 189.

<sup>213</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 190.

<sup>214</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 99.

proporcionar que os eleitores escolham seu representante sem qualquer tipo de pressão ou medo de repressão; e, para serem classificadas como justas precisam computar os votos de todos os cidadãos com o mesmo peso na apuração da eleição, pois, “se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais”. E ainda que:

A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.<sup>215</sup>

De maneira que, para garantir o correto funcionamento da instituição democrática das eleições livres e justas, o processo eleitoral no Brasil é regido por princípios eleitorais constitucionais.

Eneida Desiree Salgado<sup>216</sup>, a partir do texto constitucional, identifica cinco princípios estruturantes do Direito Eleitoral: 1) da autenticidade, que determina liberdade e igualdade de voto, para que a eleição seja justa, inclusive em relação ao resultado. Sendo que a autenticidade do voto se relaciona com a liberdade para a formação da opinião, portanto exige um sistema coeso de verificação de poderes e de coibição de desvios na formação da vontade do eleitor; 2) da liberdade para o exercício do mandato, com a vedação de mandato imperativo, portanto, uma vez eleito, o governante representa os interesses de todos os cidadãos, inclusive daqueles que não votaram nele; 3) da participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, em virtude dos direitos fundamentais (e garantia de oposição), com adequação ao sistema eleitoral proporcional e ao princípio majoritário; 4) da máxima igualdade na disputa eleitoral, ou paridade de armas aos competidores, oportunizando uma eleição limpa e justa. De maneira que a liberdade de expressão, tanto nos meios de comunicação social como na propaganda eleitoral, deve ser

---

<sup>215</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 109.

<sup>216</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 270-271.

regulada em nome da igualdade de oportunidades; 5) da estrita legalidade, pelo qual as regras do jogo devem ser reguladas por lei formal do parlamento.

Tendo em vista que a campanha eleitoral tem a finalidade de apresentar os candidatos e seu projetos aos eleitores, com intuito de obtenção de votos, a liberdade de expressão deverá ser garantida e, ainda, se pautar pelos princípios constitucionais eleitorais da estrita legalidade, na elaboração da publicidade eleitoral, para resguardar a autenticidade da eleição; com rigorosa fiscalização da propaganda política, para evitar eventuais desvios na formação da opinião pública e garantindo a máxima igualdade na disputa eleitoral entre os candidatos. Neste sentido o alerta de Raquel Cavalcanti Ramos Machado:

Sabe-se que a propaganda eleitoral é, muitas vezes, decisiva no resultado das eleições e nos rumos políticos do País. Os jingles de políticos permitem, por exemplo, a memorização de candidato e a geração de simpatia por eles. Sendo o ser humano animal guiado em suas condutas pelos inúmeros pensamentos que povoam a mente, e sendo a propaganda forte mecanismo de interferência psicológica, o Direito Eleitoral procura disciplinar a propaganda, a fim de evitar que, sob o pretexto de divulgar ideias e informações ou angariar adesões, não se termine violando a liberdade do cidadão, ludibriando-o ou violentando-o.<sup>217</sup>

Por mais paradoxal que possa parecer, a garantia do direito à liberdade de expressão na propaganda eleitoral não obsta uma rigorosa fiscalização e coibição de eventuais desvios na formação da opinião pública, pois, como todo direito fundamental, não é um direito absoluto e comporta limites de acordo com suas funções e finalidades. Neste sentido, Eneida Desiree Salgado<sup>218</sup> esclarece que:

O fato da liberdade de expressão ser princípio constitutivo dos Estados Democráticos de Direito, bem como a proteção do conteúdo das mensagens políticas, não afasta a incidência de uma regulamentação das manifestações. [...] Mesmo que a liberdade de expressão seja um valor base para a liberdade democrática e que o discurso seja sempre no sentido de seu caráter absoluto e intangível - e não possa ser diferente - não se pode negar a necessária imposição de restrições, ainda quando se trate de expressão política.

Na mesma esteira, Raquel Cavalcanti Ramos Machado, sobre a aplicação do princípio constitucional da liberdade de expressão na propaganda política alerta que os limites para sua atuação estão preconizados em lei e devem ser observados justamente para alcançar sua finalidade precípua: a formação da opinião pública livre

---

<sup>217</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 285.

<sup>218</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 198-9; 200.

e de forma justa com os demais competidores. Logo, a máxima do direito que preconiza o dever de cuidado e pune todos os abusos, inclusive os praticados pelo titular de um direito quando exceda seus limites é que na propaganda eleitoral “exatamente porque corresponde a uma liberdade, e tendo em vista que as liberdades devem ser exercidas em seus exatos contornos, sob pena de violação da liberdade alheia, a propaganda eleitoral se sujeita ao poder de polícia<sup>219</sup>”.<sup>220</sup>

E, até mesmo para garantir a paridade de armas entre os competidores no jogo democrático, a liberdade de expressão comporta limites, eis que o “princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral importa em controle da propaganda e imparcialidade dos meios de comunicação”<sup>221</sup>, o que se reflete nos debates televisionados e na distribuição do tempo no horário gratuito no rádio e na televisão, proporcional à representatividade de cada partido político.

O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral impõe ainda a coibição de abusos na campanha. Os abusos que viciam a livre formação da vontade do eleitor podem ser vistas como formas abusivas de exercício de direito, ou seja, para além dos limites da função institucional do direito.<sup>222</sup>

Entretanto, o que se percebe é que na disputa eleitoral o uso da propaganda eleitoral não apenas desrespeita os princípios eleitorais constitucionais, como também é utilizada como arma eleitoral. Por meio dela os competidores transformam seus adversários em inimigos e, por mais das vezes, chegam ao extremo de causar pânico na população atribuindo ao oponente atos e informações que os transformam no próprio mal encarnado. Nesta perspectiva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

O modelo democrático tem como ponto de partida a eleição. Esta, sem dúvida, atribui à maioria do povo a escolha dos representantes-governantes. Tal escolha manifesta a vontade do povo, embora essa seleção possa ser manipulada pela propaganda, pelas Fake News etc. Entretanto, a eleição,

---

<sup>219</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. BRASIL, Código Tributário Nacional, art. 78.

<sup>220</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 299.

<sup>221</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 201.

<sup>222</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 201.

como já se viu, pode significar não a preferência por um candidato, mas a rejeição de outro candidato. Ser ditada pela esperança num mal menor.<sup>223</sup>

Eugênio Bucci, na apresentação denominada “Narcisocracia” em sua obra “O Estado Narciso”, já advertia que a publicidade política havia sido deformada, uma vez que, ao invés de se prestar de suporte ao múnus público dos partidos políticos perante os cidadãos, tinha se transformado em arma inescrupulosa na disputa eleitoral, pois, “a comunicação pública no Brasil virou um palanque partidário, um negócio lucrativo, uma passarela para a unidade particular e, sem exagero, uma arma a serviço da guerra eleitoral”. E, após elucidar que a comunicação pública no Brasil possui finalidades e interesses particulares e narcisistas, afirma que ela pode ser qualquer coisa, menos pública, porque “a meta desse armamento poderoso é dominar a opinião do público”.<sup>224</sup>

Sobre o desvirtuamento da finalidade da propaganda política nas eleições, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>225</sup> lembra que a própria deformação das funções dos Partidos Políticos, em seu múnus em elaborar um plano de governo e de preparar o(s) candidato (s) para a fiel execução da estratégia governamental - que deveria ser pensada e escolhida para solucionar ou minimizar as mazelas vivenciadas pelo povo - se desnatura em atendimento aos interesses privados.

Na verdade, o que ocorre nas eleições, tanto pelos competidores quanto pelos partidos, é apenas uma incessante e acalorada busca/luta pela vitória, a qualquer custo que, para evitar desagradar aos inúmeros e distintos segmentos da sociedade, tantos os planos de governo apresentados ao público, quanto às promessas de campanha são vagas e, até ambíguas, para cobrir o maior número de ideologias e desejos possíveis e, assim, angariar a maior quantidade de voto possível. De maneira que:

A ideia de que a eleição serviria também para que o povo escolhesse o programa a ser posto em prática é desmentida pela prática. O programa, seja de candidato específico, seja de um partido, na verdade, nada significa de específico. É sempre um conjunto de ideias genéricas que visam agradar à

---

<sup>223</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31, p. 86.

<sup>224</sup> BUCCI, Eugênio. **O Estado Narciso** - a comunicação pública a serviço da unidade particular. São Paulo: Companhia das letras, 2015, p. 13;17.

<sup>225</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31, p. 86.

maioria e desagradar a poucos. No máximo, ele pode significar uma preferência de rumo para a governança, ou que está longe de significar uma orientação efetiva das medidas de governo. Mesmo porque o mandato partidário é livre e o governante não está adstrito de modo imperativo a pôr em prática suas promessas.<sup>226</sup>

Fávila Ribeiro citado por Olivar Coneglian, ensina que a propaganda eleitoral é aquela destinada à obtenção de votos em determinada eleição e, por isso, configura “um conjunto de técnicas empregadas para suggestionar pessoas na tomada de decisões”.<sup>227</sup> Expõe ainda que, os competidores no jogo eleitoral se valem de algumas técnicas, quais sejam: a) a estratégia ofensiva; b) o aguçamento às reações instintivas; c) a indução a condicionamentos psicológicos.

Nesse sentido, Olivar Coneglian adverte que as três fases não possuem sequência predeterminada, pois são utilizadas de acordo com a necessidade do momento político eleitoral.<sup>228</sup>

A fase de estratégia ofensiva tem por finalidade desfigurar a imagem do adversário (erros, despreparo, promessas não cumpridas do adversário), enquanto sua própria imagem e suas boas mensagens vão sendo enaltecidas - na construção das figuras do herói e do vilão.

Na fase de aguçamento há reações instintivas, o candidato e o seu partido procuram demonstrar que a corrente política adversária pode patrocinar medidas altamente prejudiciais. Com isso, cria um panorama de medo nos indivíduos - de acordo com o perfil dos eleitores<sup>229</sup>.

Ao mesmo tempo, o candidato e o seu grupo apresentam as soluções para todas as mazelas, inclusive para aquelas que ainda não existem, mas que poderiam ser criadas pelo concorrente, se ele chegasse ao poder.

Dessa forma, a segurança, o bem estaria em suas propostas (herói) não nas do outro (vilão), que encarna o mal. Neste sentido, Fávila Ribeiro citado por Olivar

---

<sup>226</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31, p. 86.

<sup>227</sup> RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. RJ: Forense, 1988. Citado por CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 14<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 28.

<sup>228</sup> CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 14<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 29.

<sup>229</sup> CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 14<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 29.

Coneglian<sup>230</sup>adverte: “a ser admitida a propagação desde esquema publicitário, pode vir a prevalecer uma situação que oscila entre a revolta e o pânico no meio ao corpo eleitoral”.

E, por fim, na indução a condicionamentos psicológicos ocorre a criação da palavra veneno e da palavra virtude, repetição de mensagens, palavra testemunha (tônica da campanha). Servem para recrutar adeptos, agem no subconsciente do eleitor - exemplo do slogan da campanha do Collor: “Vamos construir um Brasil novo”.<sup>231</sup>

Para ilustrar a nocividade que uma propaganda mal versada pode adquirir, Raquel Cavalcanti Ramos Machado lembra da história e trágica utilização da propaganda política que culminou em uma das maiores atrocidades da humanidade: as investidas de Adolf Hitler:

Para perceber o poder e a possível nocividade da propaganda política, caso não seja controlada ou debatida, basta considerar que regimes totalitários valeram-se dela para fazer penetrar ideias discriminatórias no seio da sociedade, por meio da simplicidade, da repetição e do seu direcionamento à massa. Hitler, por exemplo, mais do que um grande articulador político, ou ideológico, foi um grande propagandista, ajudado pela genialidade de Joseph Goebbels, líder de propaganda do Partido Nazista.<sup>232</sup>

No Brasil, o processo de formação da opinião pública no processo eleitoral tem especial atenção do legislador, pois, a ausência de regulamentação pode causar desvios, fraudes, desgostos e subversão do princípio democrático se se permitir a manipulação da vontade popular na escolha de seus representantes. Razão pela qual, a Lei das Eleições prevê rigoroso procedimento para a realização de pesquisas eleitorais, tendo em vista que podem ter influência direta no voto.

Sobre as pesquisas e testes eleitorais e a possível influência no ato de votar, Raquel Cavalcanti Ramos Machado tece comentários sobre a necessidade de amadurecimento dos eleitores, com relação às informações que lhes são direcionadas. Essa falta de compromisso do eleitor com as informações de cunho político tem sido objeto de inúmeras charges de humor, especialmente daquelas que,

---

<sup>230</sup> RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. RJ: Forense, 1988. Citado por CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 14<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 30.

<sup>231</sup> CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 14<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 30.

<sup>232</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2<sup>a</sup> edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 285.

sarcasticamente, insinuam que a intenção de voto do eleitor muda de acordo com os resultados das pesquisas eleitorais.

Realmente, cabe aos eleitores amadurecerem para votar de acordo com sua consciência, independentemente do declarado pela maioria de acordo com pesquisas. Não se pode deixar de publicá-las, sob o pretexto de que influenciam indevidamente o eleitorado perto das eleições. Além disso, deixar de divulgar dados viola o direito à informação e o princípio democrático. Caso a pesquisa seja manipulada, os envolvidos devem ser responsabilizados nos termos legais, sem que equívocos praticados por uns gerem presunções violadoras do direito à informação.<sup>233</sup>

Depreende-se, portanto, que há necessidade de regulação, fiscalização e controle da propaganda política e demais comunicações políticas ou de cunho político no período de campanha eleitoral, com o intuito de coibir práticas abusivas, por parte dos competidores e evitar a manipulação do voto.

---

<sup>233</sup> MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. Manual de Direito Eleitoral, 2ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/>. Acesso em: 28 Jul 2021, p. 294.

## CAPÍTULO III – DEMOCRACIA NA ERA DIGITAL: DESAFIOS PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o governo<sup>234</sup>.

(Manuel Castells)

### 3.1 Considerações iniciais

Para compreender o cenário político do Século XXI, a análise será norteadas pelas pesquisas dos cientistas políticos que investigam as crises ou rupturas do modelo democrático liberal e a implicação do uso das Novas Tecnologias da Comunicação (NTs) e da Informação (TICs), no jogo democrático eleitoral.

Primeiro, nos estudos sobre a política e sobre os movimentos sociais em rede realizados por Manuel Castells, para compreender o processo de transladação dos movimentos sociais e dos levantes populares por meio da Rede.

Em seguida, nas análises desenvolvidas por David Runciman, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, e Yascha Mounk, sobre a desconsolidação da democracia, a crise de legitimidade representativa e a consequência populista e/ou autoritária na democracia do Século XXI.

Por fim, contextualizando a utilização dos mecanismos digitais das redes sociais e da horizontalização da comunicação, utilização de algoritmos de seleção na propaganda política na internet, para a formação da opinião pública na política quântica na democracia do Século XXI.

### 3. 2. A Democracia na Era Digital

Antes de adentrar ao tema central do capítulo, ou seja, os sinais e possíveis causas da crise de legitimidade no modelo democrático da moderna democracia

---

<sup>234</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, negócios e a sociedade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges, revisão de Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 128.

vivenciada no Brasil e no Ocidente e, assim, buscar compreender os novos desafios ao exercício da cidadania na Era Digital, mister se faz retomar alguns conceitos para nortear o estudo.

Conceituar a democracia não é tarefa fácil, diante das muitas formas e fórmulas democráticas que são instituídas para atender as necessidades da sociedade em que se insere, assim como ao contexto histórico, social e político de seu povo destinatário. Porém, segundo ensina Mônica Herman Salem Caggiano<sup>235</sup>, os preceitos democráticos da liberdade e igualdade deverão ser levados em consideração na criação da estrutura do poder de decisão política e na imposição de seus limites e “[...] sua concretização (se dará) mediante eleições livres e competitivas com amplo espaço para oposição”, para salvaguardar direitos fundamentais. Neste sentido, em outra obra, Mônica Herman Salem Caggiano lança luzes aos contornos do processo eleitoral democrático<sup>236</sup>:

[...] o processo eleitoral democrático assume conotações próprias: deve se apresentar amplamente competitivo, aprofundando a participação na disputa pelo poder aos mais diferentes setores da comunidade social, e timbrado pela garantia de liberdade – liberdade de voto, em relação ao corpo eleitoral, liberdade de candidatura, no exercício do sufrágio passivo, liberdade do discurso, de captação de simpatizantes e de adeptos para a respectiva campanha, liberdade de reunião, de associação – enfim a liberdade deve nortear, como princípio condutor o exercício do direito de sufrágio nos seus dois polos: ativo e passivo.

Analisando a oratória política do Século XXI, Eric Hobsbawm, em sua “Globalização, Democracia e Terrorismo” relembra que todas as civilizações que pretendiam ser reconhecidas como um país desenvolvido ou em desenvolvimento adotavam, ainda que apenas *pro forme*, o título de país democrático, contudo, atualmente, como democrático são classificados apenas aqueles que estão sob o império da lei e garantam os direitos individuais aos cidadãos, promovam, protejam e assegurem o desenvolvimento dos direitos humanos das minorias e grupos vulneráveis, ou seja, apenas os Estados Constitucionais. Em suas palavras:

O termo democracia tem como significado esse modelo padrão de Estado; e isso significa um Estado Constitucional, que oferece a garantia do império da

<sup>235</sup> HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. Democracia x constitucionalismo: um barco à deriva? *In Cadernos de Pós-Graduação em Direito*: estudos e documentos de trabalho, n.1. São Paulo: Manole, 2011, mensal, p. 07-10

<sup>236</sup> HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. Eleições 2016 – o candidato nos bastidores. Como o eleitor irá conhecê-lo? Disponível em <https://cepes.org.br/site/index.php/2016/08/22/eleicoes-2016-o-candidato-nos-bastidores-como-o-eleitor-ira-conhece-lo/> Acesso em 06 set 2019.

lei e de vários direitos e liberdades civis e políticas e é governado por autoridades, que devem necessariamente incluir assembleias representativas, eleitas por sufrágio universal e por maiorias numéricas entre todos os cidadãos, em eleições realizadas a intervalos regulares entre candidatos e/ou organizações que competem entre si<sup>237</sup>.

A depender dos elementos escolhidos para compor o processo democrático, diferentes tipos de democracia podem ser verificadas - formal e substancial (ou democrática liberal e sociais-democráticas); direta<sup>238</sup>, semidireta e representativa - dentre as quais Monica Herman Salem Caggiano<sup>239</sup> atenta para os recentes estudos sobre a democracia deliberativa, que provém da crise de representação política e que clama pelo estabelecimento de canais, instrumentos e mecanismos que assegurem a efetiva participação popular na tomada de decisão política, por meio de debates e deliberação nas decisões coletivas.

O modelo deliberativo da democracia, idealizado pelo autor alemão Jürgen Habermas, consiste na integração da participação da sociedade civil nas tomadas de decisão coletiva, de duas maneiras: a) pelo processo de debates e tomadas de decisão; e, b) pelo processo de deliberação argumentativa com a finalidade de aprimorar as perspectivas do tema em debate e aferir as reais necessidades<sup>240</sup>. Para o autor, “a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-los”<sup>241</sup>.

Buscando atribuir um conceito para democracia liberal, Rubens Beçak, em sua “democracia: hegemonia e aperfeiçoamento” expressa a necessidade de esclarecer o significado do termo deliberação, visto que em alguns autores o termo é tomado como

<sup>237</sup> HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 98.

<sup>238</sup> Como estudado no Capítulo I, democracia direta é o modelo democrático em que os cidadãos, pessoalmente e em assembleia de iguais, deliberam e decidem sobre os assuntos do Estado, ou seja, sem intermediários; na democracia representativa os cidadãos exercem sua soberania por meio do sufrágio, isto é, pela escolha de seus representantes que irão governar em seu nome e no seu interesse; no modelo da democracia semidireta há um híbrido de representação política e deliberação popular por meio de instrumentos de consulta popular nas tomadas de decisão coletivas, tais como referendo, plebiscito e iniciativa popular.

<sup>239</sup> HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. Democracia x constitucionalismo: um barco à deriva? *In* **Cadernos de Pós-Graduação em Direito**: estudos e documentos de trabalho. São Paulo: Manole, 2011, mensal. p. 11

<sup>240</sup> Na primeira situação o cidadão é chamado a debater e decidir, na segunda é consultado sobre o tema em debate, mas sem que tenha que necessariamente tomar alguma decisão.

<sup>241</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. Volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 23.

sinônimo de votar, encerrando-se no sufrágio a participação popular, contudo democracia deliberativa é mais do que exercício do sufrágio, nela há uma ampliação do exercício da soberania popular. Em seus termos:

Convém aqui fixar uma questão semântica fundamental, qual seja o significado exato da palavra deliberação. A palavra, advinda do latim *deliberare*, em português tem acepção popular de “tomar decisão coletivamente”, ou ainda de “a decisão tomada por uma coletividade”.<sup>242</sup>

Constitui um alargamento do exercício da soberania popular daquela praticada no modelo da democracia liberal, ou seja, “da necessidade de ampliação do debate com a eventual mudança de paradigma, uma vez considerada a insuficiência (mas não a superação...) da representação”<sup>243</sup>. Compreender esse processo de ampliação da participação popular nas decisões vinculativas do poder do Estado é imprescindível para apreender o contexto democrático do Século XXI e suas perspectivas. Desta forma:

Deflui-se, portanto, o seu significado para o processo democrático, como a participação em um processo coletivo, no qual a livre exposição de ideias e suas justificativas para que a decisão seja tomada num sentido ou noutro, serão livremente debatidas, com iguais oportunidades. Ao final, presumindo-se tempo razoável para estes procedimentos, a deliberação advirá pelo convencimento reciprocamente provocado. Verifica-se, nesse caminho argumentativo, que a palavra “deliberação” deve ser entendida exatamente na sua dimensão histórica, mais ampla e aberta do que aquela que a assimila (mesmo que enquanto percepção) a “voto”.<sup>244</sup>

Pois bem. A democracia liberal, ou formal, decorreu dos ideais suscitados nas Revoluções Liberais do Século XVIII, quais sejam, a defesa dos interesses individuais e dos direitos de liberdade e igualdade dos cidadãos contra o poder do Governante (monarca ou democrata).

Marilena Chauí, em sua contribuição na obra “Democracia em colapso”, após uma retomada histórica do nascedouro da democracia clássica e do republicanismo romano, refaz o percurso da perda dos ideais democráticos, com o desenvolvimento do capitalismo mercantil e com o ressurgimento das monarquias absolutistas e seus

<sup>242</sup> BEÇAK, Rubens. Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento, 1ª edição. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>. Acesso em: 01 ago. 2021, p. 73-74.

<sup>243</sup> BEÇAK, Rubens. Democracia, participação e Recall. In MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug *et al* (coord). **Direito Empresarial, Direito do Espaço Virtual e outros desafios do Direito**. Homenagem ao Professor Newton De Lucca. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 400.

<sup>244</sup> BEÇAK, Rubens. Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento, 1ª edição. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>. Acesso em: 01 ago. 2021, p. 75.

grandes impérios coloniais, e, aponta como marco de redemocratização as revoluções burguesas, porém considera que somente no Século XIX, com a Revolução Industrial e o surgimento do Estado Liberal, é que os ideais democráticos são restabelecidos, dando origem à moderna democracia como democracia liberal. Em suas palavras:

Será preciso aguardar, de um lado, a Revolução Francesa, no final do século XVIII, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, para que ressurgissem a instituição republicana e os fundamentos da democracia, isto é, a igualdade e a liberdade. Será preciso, entretanto, aguardar o desenvolvimento do capitalismo industrial e a revolução industrial inglesa do século XIX, para que a ideologia burguesa do ser humano como indivíduo dotado de direitos civis desse origem à democracia moderna como democracia liberal.<sup>245</sup>

Em sua obra “O Futuro da Democracia”, Norberto Bobbio desenvolve o raciocínio de que a moderna democracia implica a proteção do ser humano e seus direitos inerentes e, logo, preconiza ideais liberais constitucionalmente declarados, promovidos e protegidos:

[...] a doutrina democrática repousa sobre uma concepção individualista da sociedade. No que não difere do liberalismo, de resto. [...] Isto explica porque a democracia moderna se desenvolveu e hoje exista apenas onde os direitos de liberdade foram constitucionalmente reconhecidos<sup>246</sup>.

Pondera, ainda, que o Estado Liberal seja pressuposto histórico e jurídico do estado democrático, uma vez que é preciso certas liberdades para o exercício da democracia, da mesma maneira que é preciso democracia para garantir as liberdades fundamentais. Em seus dizeres, “pouco provável que um Estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais”.<sup>247</sup>

A democracia liberal pode assumir várias formas e estar presente em diversos regimes políticos e sistemas de governos tais como as monarquias, parlamentarismo

---

<sup>245</sup> CHAUÍ, Marilena *et al.* Democracia em colapso? Curso a Democracia pode ser assim. História, formas e possibilidades Disponível em [https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila\\_curso\\_a-democracia-pode-ser-assim\\_boitempo-sesc-2019-1.pdf](https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila_curso_a-democracia-pode-ser-assim_boitempo-sesc-2019-1.pdf) Acesso em 17 Jul. 2021, p. 09-10

<sup>246</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017, p. 29-30 (ver também o capítulo Liberalismo Velho e Novo, p. 171 e seguintes).

<sup>247</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017, p. 38

ou presidencialismo. Com relação a junção das ideias liberais e a democracia moderna, Norberto Bobbio, em sua obra “Liberalismo e Democracia” expõe:

Ideias liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade.<sup>248</sup>

A democracia liberal ou moderna democracia, concebe também um procedimento constitucional para escolha dos representantes e detentores do poder, assim como os de limitação e fiscalização do exercício desse poder. Portanto, democracia liberal conjuga as garantias aos direitos individuais (civis, políticos e sociais) e o Império da lei (segurança jurídica). E os Estados que adotam o modelo da moderna democracia se configuram, portanto, em Estado Democrático de Direito.

Entretanto, e apesar da criação dos procedimentos legais (império da lei) para a escolha dos governantes e a declaração de direitos civis e políticos atenderem ao princípio da liberdade e igualdade perante a lei, isso, por si só, não satisfaz a finalidade dos institutos, isto é, não garante que o poder seja distribuído e exercido efetivamente pelo povo e nem que todos os cidadãos possam gozar de suas liberdades públicas, tendo em vista que os indivíduos são desiguais - culturalmente, economicamente e socialmente. Para garantir as liberdades é preciso fomentar a igualdade material (ver capítulo I).

Sobre a desigualdade material ou real, Marilena Chauí<sup>249</sup> esclarece que, além das diferenças substanciais de classes, em virtude dos efeitos humanos e econômicos das guerras e as atrocidades cometidas contra o ser humano na Segunda Guerra Mundial, despontam revoluções sociais pela luta pelo reconhecimento, não só de direitos, mas de todos os seres humanos, enquanto titulares dos direitos (o “Outro” como sujeito de Direito). Em seus próprios termos:

[...] sob as exigências postas pelas revoluções socialistas e os efeitos devastadores do nazismo e do fascismo, após a Segunda Guerra Mundial, é instituída, nas principais nações europeias, a democracia social, fruto de lutas

---

<sup>248</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 44

<sup>249</sup> CHAUI, Marilena *et al.* Democracia em colapso? Curso a Democracia pode ser assim. História, formas e possibilidades Disponível em [https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila\\_curso\\_a-democracia-pode-ser-assim\\_boitempo-sesc-2019-1.pdf](https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila_curso_a-democracia-pode-ser-assim_boitempo-sesc-2019-1.pdf) Acesso em 17 Jul. 2021, p. 10.

sociais por direitos a serem garantidos pelo Estado como regulador da economia.

De maneira que a democracia, para além de um simples regime político, se transforma, com as Revoluções Sociais, em um sistema de forma “sociopolítica definida pelo princípio da isonomia (igualdade dos cidadãos perante a lei) e da isegoria (direito de todos de expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas)”.<sup>250</sup>

Além de se configurar como um regime em que o dissenso é inerente, diante da dinâmica da sociedade e suas constantes mudanças sociais e econômicas, logo com constante alteração nas necessidades, donde se verifica a premência dos constantes debates para que os representantes possam governar no interesse do povo:

A democracia é uma forma sociopolítica que busca enfrentar as dificuldades acima apontadas conciliando o princípio da igualdade e da liberdade e a existência real das desigualdades, bem como o princípio da legitimidade do conflito e a existência de contradições materiais introduzindo, para isso, a ideia dos direitos (econômicos, sociais, políticos e culturais)<sup>251</sup>.

A conciliação entre igualdade e liberdade, assim como o enfrentamento das reais desigualdades é base para as alterações vivenciadas no Século XXI, mais precisamente o descontentamento e o sentimento de fracasso do plano inicial da moderna democracia, qual seja: garantir direitos e liberdades fundamentais - crise de legitimidade.

Isto porque, não obstante o período de desenvolvimento experimentado, com o aumento da capacidade informativa do cidadão, por meio dos canais de comunicação de massa e da considerável ampliação com a internet, as crises econômicas globais e/ou locais e a corrupção trouxeram à baila do debate popular a eficiência e efetividade da democracia. Uma vez que o cidadão e os grupos sociais se tornam, na moderna democracia, protagonista de pleitos, enquanto sujeito político:

---

<sup>250</sup> CHAÚÍ, Marilena *et al.* Democracia em colapso? Curso a Democracia pode ser assim. História, formas e possibilidades Disponível em [https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila\\_curso\\_a-democracia-pode-ser-assim\\_boitempo-sesc-2019-1.pdf](https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila_curso_a-democracia-pode-ser-assim_boitempo-sesc-2019-1.pdf) Acesso em 17 Jul. 2021, p. 11.

<sup>251</sup> CHAÚÍ, Marilena *et al.* Democracia em colapso? Curso a Democracia pode ser assim. História, formas e possibilidades Disponível em [https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila\\_curso\\_a-democracia-pode-ser-assim\\_boitempo-sesc-2019-1.pdf](https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila_curso_a-democracia-pode-ser-assim_boitempo-sesc-2019-1.pdf) Acesso em 17 Jul. 2021.

[...] a marca da democracia moderna, permitindo sua passagem de democracia liberal à democracia social, encontra-se no fato de que somente as classes populares e os excluídos (as “minorias”) sentem a exigência de reivindicar direitos e criar novos direitos. [...] Estes são novos não simplesmente porque não existiam anteriormente, mas porque são diferentes daqueles que existem, uma vez que fazem surgir, como cidadãos, novos sujeitos políticos que os afirmaram e os fizeram ser reconhecidos por toda a sociedade<sup>252</sup>.

Neste contexto, a democracia deliberativa se presta a efetivar o princípio da isonomia e de isegoria. Conforme estudos de Rubens Beçak, apesar da consciência de que a globalização ainda trará outros desafios a serem superados pelo modelo da moderna democracia representativa, o fato é que há necessidade de um modelo teórico que, na prática, viabiliza mecanismos outros para maior participação popular, sem desconstruir todo o sistema de critérios e instituições democráticas do modelo representativo<sup>253</sup>, mas sim de oportunizar um alargamento da soberania popular por meio da deliberação:

Não se trata, por óbvio, de preconizar a supressão ou mesmo alterações estruturais nos alicerces do modelo de democracia, o que poderia sugerir hiatos no sistema de tripartição de poderes formalmente adotado. Tampouco se advoga a supressão dos partidos políticos, mas eventualmente sua convivência com outras esferas de representatividade presentes na sociedade civil. Ainda, e não menos importante, questionar o processo de criação da norma jurídica. [...] Sabe-se que, mesmo em análise na perspectiva evolutiva, é possível demonstrar que o princípio democrático na Teoria do Estado deve ser compreendido de modo a abarcar os avanços científicos obtidos especialmente pela ciência política em diálogo com a filosofia política.<sup>254</sup>

Neste sentido, começa um movimento social e político para o alargamento da democracia: da democracia liberal para a social-democrática. Ou, nos dizeres de Norberto Bobbio, de uma democratização do Estado, para uma democratização da sociedade:

[...] Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação,

<sup>252</sup> CHAUI, Marilena *et al.* Democracia em colapso? Curso a Democracia pode ser assim. História, formas e possibilidades Disponível em [https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila\\_curso\\_a-democracia-pode-ser-assim\\_boitempo-sesc-2019-1.pdf](https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila_curso_a-democracia-pode-ser-assim_boitempo-sesc-2019-1.pdf) Acesso em 17 Jul. 2021, p. 13.

<sup>253</sup> Para o autor: “não há como prescindir-se da democracia representativa (realizada pelos partidos políticos) pois, mesmo com todas as críticas, não se inventou sistema que a substituísse satisfatoriamente”. BEÇAK, Rubens. Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento, 1ª edição. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>. Acesso em: 01 ago. 2021, p. 84.

<sup>254</sup> BEÇAK, Rubens. Democracia, participação e Recall. In MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug *et al* (coord). **Direito Empresarial, Direito do Espaço Virtual e outros desafios do Direito**. Homenagem ao Professor Newton De Lucca. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 393-404.

pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade.<sup>255</sup>

O raciocínio de Norberto Bobbio é de extrema importância para compreensão do momento político vivenciado nestas décadas iniciais do Século XXI. Segundo seu pensamento, após o alargamento do direito de sufrágio restrito para o sufrágio universal adulto, o critério para verificar o grau de democratização num dado país não é mais o de contabilizar quem ou quantos votam, mas sim em quantos setores da sociedade o cidadão exerce a democracia, isto significa, em quantos segmentos da sociedade exerce seu direito de expressão, debate e de escolha - por exemplo, escolha dos representantes escolares, de bairro, sindicatos etc.

Para contextualizar as premissas de Norberto Bobbio é preciso recordar que a ampliação do poder/direito ao voto foi paulatina no processo de democratização em todos os países democráticos, a condição de cidadão e de eleitor inicialmente era restrita a alguns homens - sufrágio restrito, voto masculino, do proprietário ou de renda, voto censitário -, depois expande para o sufrágio universal masculino e por fim o sufrágio universal para a população adulta (masculino e feminino).

Sobre o alargamento do voto e a democracia liberal, Eric Hobsbawm entende que por ser o povo a base dos governos nacionais na moderna democracia e, por isso: “A defesa do voto se faz não porque ele garante os direitos, mas porque permite ao povo (em teoria) livrar-se de governos impopulares”.<sup>256</sup> Isto significa que o voto passa a ser instrumento de poder do povo, não apenas de escolha de seus representantes, mas, especialmente de controle e limitação do poder do governante.

Com o sufrágio universal alteram-se tanto o sentido quanto o alcance do ideal democrático, a soberania da vontade popular compreende então as necessidades de todos os cidadãos adultos, independentemente de sua classe social, seu grau de instrução educacional, suas posses, credos, gênero, etnia ou qualquer outra característica econômica, política ou social anteriormente utilizada para limitar o poder

---

<sup>255</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017, p. 91

<sup>256</sup> HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 99.

de escolha seus representantes no jogo democrático, e isso traz grandes transformações e implicações.

Eric Hobsbawm problematiza as premissas da política democrática e o novo sentido e alcance do ideal democrático, especialmente em virtude do novo adensamento da soberania e participação popular no Século XXI, pois, a moderna democracia liberal se sustenta em dois pilares: a) uma premissa moral ou teórica, pelo qual o regime político se sustenta apenas com o apoio da maior parte da população; b) uma premissa prática, no lado prático, os governos se alicerçam em três presunções: 1) que detém o monopólio do poder; 2) que há legitimidade (apoio) popular em relação ao seu poder; e, 3) que podem proporcionar bens e serviços que atendam às necessidades dos cidadãos e constata que tais presunções têm perdido a validade no curso do tempo<sup>257</sup>.

Com relação aos referidos pressupostos do poder, da premissa prática da democracia depreende-se que a própria dinâmica da moderna democracia (liberal e representativa) pressupõe alternância de poder, isso quer dizer alterações não apenas com relação às pessoas dos representantes, mas, principalmente, das ideologias no poder - ora conservadora, ora liberal, ora progressista etc -, isto porque todos os nichos populacionais têm suas lideranças e competem no jogo democrático.

O historiador britânico<sup>258</sup> pontuou que essas mudanças ideológicas no cenário político por algum tempo não afetaram diretamente o cotidiano do cidadão, ou, ao menos, que eles não possuíam recursos para compreender suas implicações, considerando que os países democráticos estavam em pleno desenvolvimento e havia um sentimento de prosperidade geral com o estado de bem estar social, e, uma vez que não interessava ao cidadão mudanças no *status quo* e os assuntos políticos não prendem sua atenção, ou seja, não havia (motivos para) engajamento ou embate político popular.

Contudo, no Século XXI várias crises econômicas começam a deflagrar em países tidos como de regimes democráticos consolidados, com a estagnação do desenvolvimento econômico e a queda na qualidade de vida dos cidadãos em virtude

---

<sup>257</sup> HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 103-4

<sup>258</sup> HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 101.

das crises dá ensejo à sensação de que o regime democrático falhou e desamparou os cidadãos sobrevivendo então às crises de legitimidade.

Com o exponencial aumento no acesso às informações na era digital, os escândalos de corrupção política ficam expostos e, mais uma vez, o eleitor se sente traído e não representado, uma vez que os bens e serviços que deveriam ser prestados pelo Estado para atendimento das necessidades da população deixam de ser oferecidos ou são ofertados em quantidade e/ou qualidade muito inferior às necessidades reais da população. Isto conjugado com o sentimento de que não há outras opções para escolha entre os competidores do poder (mesmas pessoas ou mesmos grupos políticos), fez surgir a apatia política e, portanto, falta de apoio popular aos regimes políticos.

E, assim, a moderna democracia começa a ser contestada. Todavia, toda essa oposição/rejeição ao regime democrático lhe é inerente. Pois, primeiro, por ser um regime em que o conflito é intrínseco e a vontade popular é soberana, o debate público deve ser incentivado. Segundo, o grau de democratização se verifica na ampliação do exercício da democracia, ou seja, deliberação e escolha popular em diversos setores. De maneira que o debate, de todos os assuntos, deve ser franqueado à população, e suas conclusões precisam ser consideradas nas tomadas de decisão vinculantes. E, onde há debate, há conflito/oposição, a divergência de opiniões, propósitos e interesses é inerente ao ser humano, ainda mais na política.

No entanto, nem todos os cidadãos estão suficientemente informados ou possuem base para discussões políticas, sociais e econômicas no interesse coletivo, mas tão somente com base em seus interesses privados. Eis a problemática, pois, segundo Marilena Chauí a democracia busca dirimir os conflitos e diminuir as desigualdades, mas alerta que há “uma outra dificuldade democrática nas sociedades de classes: como operar com os conflitos quando estes possuem a forma da contradição e não a da mera oposição?”<sup>259</sup> - É minha opinião! Clamam os revoltosos.

Percebe-se, portanto, que o protagonismo do eleitor dimana de alguns fatores, quais sejam: a) alargamento do direito/poder ao/do voto; b) mudança do sentido e

---

<sup>259</sup> CHAÚÍ, Marilena *et al.* Democracia em colapso? Curso a Democracia pode ser assim. História, formas e possibilidades Disponível em [https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila\\_curso\\_a-democracia-pode-ser-assim\\_boitempo-sesc-2019-1.pdf](https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila_curso_a-democracia-pode-ser-assim_boitempo-sesc-2019-1.pdf) Acesso em 17 Jul. 2021, p. 11.

alcance do ideal democrático; c) das rupturas (insatisfação) com o modelo de democracia formal ou procedimental; d) e, de sua conseqüente crise de legitimidade. Todos esses elementos, em conjunto ou em separado, alteraram sobremaneira o contexto da participação do povo no jogo democrático. Em sua “A operação eleitoral: atores e momentos”, Mônica Herman Salem Caggiano alerta:

Ao longo do seu percurso histórico, contudo, o ideal democrático sofreu significativa mutação. Adentrando no século XXI, percebe-se a insuficiência da mera participação no processo eleitoral para atender as expectativas da legitimidade democrática. O cidadão não mais se acomoda à condição de simples eleitor.<sup>260</sup>

Da apatia ao ativismo político nas redes muita coisa aconteceu. Isso se deu, principalmente, pela consciência do eleitor em sua real atribuição e de seu poder de veto no jogo democrático, pois, “consciente de sua relevância na produção da decisão política, este exerce a cidadania e se utiliza de todos os instrumentos que o novo constitucionalismo colocou a sua disposição; inclusive do poder de sufrágio”<sup>261</sup>.

Além dos mecanismos de participação popular da democracia semidireta, tais como referendo e plebiscito, na Era Digital outros instrumentos de controle externo popular são oportunizados.

Rubens Beçak e João Victor Rozatti Longhi<sup>262</sup>, em sua contribuição à obra coletiva “Direito e Internet III” desenvolvem importantes considerações acerca dos arts. 24 a 28 do Marco Civil da Internet, que disciplinam as diretrizes para atuação do Poder Público na Rede, ponderando que, apesar dos inúmeros desdobramentos que podem ser apreendidos nos referidos dispositivos, referem-se substancialmente a dois temas: a) a estruturação do governo eletrônico, que deve ser pautado pela

---

<sup>260</sup> HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. A operação eleitoral. Atores e momentos. *In* Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo. HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem (ORG.). MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (COORD). São Paulo: Saraiva, 2013. p. 45

<sup>261</sup> HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. A Marcha Eleitoral de 2016. Disponível em <http://cepes.org.br/site/index.php/2016/10/17/eleicoes-2016-a-marcha-eleitoral-de-2016/> Acesso em 06 set 2019

<sup>262</sup> BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Abertura e colaboração como fundamentos do Marco Civil da Internet: a atuação do Poder Público na construção do governo eletrônico brasileiro e a governança da internet. *In* DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; DE LIMA, Cíntia Rosa Pereira (coords). **Direito & Internet III**. Tomo I: Marco Civil da Internet. (Lei 12.965/2014). São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 136.

transparência, colaboração e participação; b) a governança da internet, que “deve refletir o princípio democrático”.

Tendo em vista que outros diplomas normativos anteriores ao Marco Civil da Internet já disciplinavam o direito do cidadão ao acesso à informação pelos meios digitais, Rubens Beçak e João Victor Rozatti Longhi, concluem que as diretrizes contidas na Lei 12965/2014 tem a finalidade de nortear os avanços tecnológicos, com o intuito de aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos eletronicamente mediados para a “construção de ambiente fértil e propício ao debate, à deliberação, à participação”.<sup>263</sup>

Para viabilizar a transparência e a participação no governo eletrônico no Brasil, foram instituídos alguns recursos, a saber: a) Portal da Transparência: mecanismo de controle da Administração Pública que visa garantir a transparência, ou seja, direito/dever de informação e a *accountability*, garantindo processos de controle (interno e externo), prestação de contas e responsabilidade administrativa<sup>264</sup>; b) Audiência Pública: enquanto mecanismo de participação popular em debates de interesse público, apesar de não possuir caráter deliberativo. Formada pela participação da sociedade civil, cidadãos e Estado; c) Consulta Pública: que são processos democráticos para que governo e sociedade possam construir políticas públicas em conjunto.

Cidadãos, empresas, movimentos e organizações da sociedade podem acessar as consultas disponíveis nos portais de órgãos municipais, estaduais ou federais e fazer contribuições. Nesta perspectiva, Everton José Helfer de Borba, sintetiza a utilização dos meios digitais pelo Poder Público:

cumpre identificar os instrumentos tecnológicos colocados à disposição do cidadão e sua contribuição na esfera participativa democrática, a partir de uma sociedade que incorporou um novo modelo de cultura, denominado de cibercultura, num contexto civilizatório que se direciona à ideia de telepresença generalizada. No entanto, é preciso destacar que a comunicação por meio de redes de computadores não tem por escopo

---

<sup>263</sup> BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Abertura e colaboração como fundamentos do Marco Civil da Internet: a atuação do Poder Público na construção do governo eletrônico brasileiro e a governança da internet. In DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; DE LIMA, Cintia Rosa Pereira (coords). **Direito & Internet III**. Tomo I: Marco Civil da Internet. (Lei 12.965/2014). São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 140-141.

<sup>264</sup> BRASIL, TCU. Transparência. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/> Acesso em 15 set 2019.

substituir a presença física, mas se apresenta como um complemento adicional.<sup>265</sup>

Contudo, Everton José Helfer de Borba, salienta que não se pode confundir o simples uso de recursos eletronicamente mediados com democracia eletrônica, tampouco a mera consulta pública por meios digitais com democracia participativa, tais atividades se prestam à estruturação do governo eletrônico (*e-governance*) com serviços eletrônicos e atividades de suporte digital, mas não se consubstancia, por si só, em democracia eletrônica (e-democracia). Neste sentido:

estudos demonstram existir correlação entre a difusão da internet e a abertura política e a democratização, melhorando a comunicação horizontal, mas sem esquecer que a internet em si não causa democratização ou abertura política, mas que a sua difusão tem o potencial de criar novas aberturas na luta em favor da democracia. [...] é necessário destacar que os meios tecnológicos podem contribuir com o modelo de democracia, contudo, a democracia eletrônica não é um modelo democrático, mas sim um instrumento colocado à disposição dos cidadãos, sendo que o êxito de sua utilização depende diretamente da forma como serão empregados.<sup>266</sup>

Diante do novo cenário democrático, em sua “democracia x constitucionalismo”, Mônica Herman Salem Caggiano<sup>267</sup> pondera sobre o uso das novas tecnologias como ferramenta para fomentar a democracia deliberativa, pois, esta “agrega [...] em relação aos integrantes da comunidade social, a ideia de tomar parte na tomada de decisões coletivas, por intermédio de processos envolvendo o debate e deliberação” e, no Século XXI, seus instrumentos são facilitados pelo uso da internet.

Depreende-se, portanto que, com o uso da internet a participação popular se alarga, viabilizando tanto o alcance, quanto a rapidez ao espaço e instrumentos necessários aos debates e deliberações populares de qualquer local do país, bastando apenas que o cidadão esteja conectado para que os preceitos democráticos sejam reafirmados pela soberania da vontade popular. Mas esta é apenas uma das suas frentes.

---

<sup>265</sup> BORBA, Everton José Helfer de. Instrumentos de democracia eletrônica aplicáveis ao modelo de democracia deliberativa. In LEAL, Rogério Gesta (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública [recurso eletrônico]: alguns estudos de casos. - 1.ed. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, , p. 243.

<sup>266</sup> BORBA, Everton José Helfer de. Instrumentos de democracia eletrônica aplicáveis ao modelo de democracia deliberativa. In LEAL, Rogério Gesta (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública [recurso eletrônico]: alguns estudos de casos. - 1.ed. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, , p. 248; 252

<sup>267</sup> HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. Democracia x constitucionalismo: um barco à deriva? In **Cadernos de Pós-Graduação em Direito**: estudos e documentos de trabalho nº 1. São Paulo: Manole, 2011, mensal, p. 11

As mudanças no processo democrático desencadearam alargamentos ao papel do eleitor na sua participação no jogo democrático. Com o advento da internet novos instrumentos de participação e controle popular externo foram oportunizados, visando garantir o direito ao exercício da cidadania, mas também trouxe diversos desafios a serem vencidos, diante das profusas possibilidades de subversão aos processos e do uso nocivo dos mecanismos digitais colocados à disposição do eleitor.

Para elucidar a dinâmica da deliberação popular e a formação da opinião pública e as vertentes da crise na democracia do Século XXI será fundamental percorrer tanto o caminho da evolução tecnológica quanto o das possíveis causas da ruptura do modelo da moderna democracia - representativa e liberal.

### **3.3 Democracia em crise? A Influência das mídias digitais no processo eleitoral democrático**

Segundo pesquisa de André Singer<sup>268</sup> em sua obra “Estado e Democracia”, a crise de legitimidade e o esvaziamento da democracia e suas instituições causaram descontentamento do cidadão, por um lado, e propiciou o crescimento do pensamento do neoliberalismo e sua implementação como resposta às insatisfações econômicas, por outro, dado que com a liberdade mercantil a expansão produtiva seria favorecida com esperado aplacamento da crise, porém a liberdade exacerbada acarretou na desconstrução do Estado de Bem-Estar – determinante para o pacto democrático. Isto porque, o capitalismo neoliberal precarizou as relações de trabalho e ocasionou a fragmentação da classe operária – com expansão das atividades autônomas e intermitentes (bicos) –, causando grande e grave relativização das garantias referentes ao trabalho.

Em paralelo, várias áreas da existência social foram transladadas da esfera de controle público para a privada, enfraquecendo ainda mais a soberania popular

---

<sup>268</sup> SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. Estado e Democracia: uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2021.

(uma vez que o cidadão não tem voz, controle, nem força de veto àquilo que esteja fora da gestão pública e sob o domínio do poder privado).

Como consequência, a descrença dos eleitores em relação aos políticos e suas agendas se consolidou e ampliou. O descrédito é intensificado pela prática da política de marketing (ou de palco/plateia), pela qual os políticos se valem dos inúmeros escândalos de corrupção que assolam a política contemporânea para autopromoção e desestabilização do concorrente.

Tudo isso somado à potencialização das mídias de comunicação e informação (vertical) e, agora, com a utilização das mídias digitais e a comunicação horizontal e direta com os eleitores e entre eles. A democracia moderna está em crise e as mídias digitais – que se consubstanciam em comunicação horizontal entre os comunicadores e espectadores – têm papel relevante neste processo.

Diante do descontentamento dos eleitores, da crise de legitimidade em relação aos representantes, além da corrupção pública, fez emergir uma crescente onda de adesão às propostas autoritárias – em outras palavras, vários nichos de mercado e grupos de pessoas se sentiram prejudicados pelas práticas dos governantes e não se sentiam representados em suas necessidades e, logo, uma revolta ideológica se instaurou <sup>269</sup>.

Tal apoio e anuência aos autoritários ocorre, por mais das vezes, em virtude da prática do uso de um discurso pontual, simplista e de fácil compreensão, que traz em bojo soluções práticas e violentas aos descontentamentos: nacionalismo, xenofobia, etc. – Especialmente após o *crash* de 2008, com apoio à extrema direita.

Adam Przeworski<sup>270</sup>, no Prefácio de sua “Crises da Democracia”, sob o título de “Crise de legitimidade”, alerta que quando o cidadão não tem nada a perder se apega a quaisquer discursos simplistas, que contenham alguma solução, ainda que extrema, para aquele momento tão inoportuno. Tais discursos resolvem, em tese, o próprio conceito e conteúdo de uma crise - ou seja, aquele em que crise significa que algo velho (situações, governos, práticas etc.) não pode ser mantido, por insustentável, porém o novo não surgiu ainda para resolver a celeuma -, tais como

---

<sup>269</sup> SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. Estado e Democracia: uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2021.

<sup>270</sup> PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Zahar. Edição do Kindle.

expulsão dos imigrantes, liberação de aquisição de armas para população etc. Em suas palavras:

Quando é que a democracia está “em crise”? A própria palavra “crise” vem do grego antigo, significando “decisão”. Crises são situações que não podem durar e nas quais alguma decisão precisa ser tomada. Elas emergem quando o *status quo* é insustentável e nada ainda o substituiu. É isso que queremos dizer quando falamos que “a situação atingiu um ponto crítico”: quando os médicos dizem que alguém está em crise, significa que o paciente vai se recuperar ou morrer, mas não pode continuar como está.<sup>271</sup>

Buscando compreender as atuais transformações políticas, econômicas, sociais e culturais, Adam Przeworski<sup>272</sup>, no capítulo “O que está acontecendo” da mesma obra, indica como possíveis sinais de crise democrática e de legitimidade: 1) o rápido desgaste dos sistemas partidários tradicionais; 2) o avanço de partidos e atitudes xenofóbicos, racistas e nacionalistas; e 3) o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública.

Investigando as causas das crises, encontra respostas na economia, desenvolvimento e mobilidade, da seguinte maneira: 1) no declínio das taxas de crescimento de países já desenvolvidos; 2) o aumento da desigualdade de renda entre indivíduos e famílias, bem como o declínio do fator trabalho na indústria; e 3) a queda de empregos na indústria e a ascensão do setor de serviços, sobretudo de empregos com baixos salários neste setor.

Yascha Mounk, em sua obra “O povo contra a democracia”<sup>273</sup>, avaliando o contexto da atual democracia liberal, aponta três condições para a estabilidade existente no passado das democracias liberais que podem não estar mais presentes e, assim, dar causa à crise democrática: a) da melhora no padrão de vida à estagnação da economia e, posteriormente, as crises econômicas; b) bases mono étnicas: a política e a economia, na democracia liberal sempre tiveram um grupo étnico ou racial dominante, hoje com a migração em massa o que se vivencia é uma nação multiétnica; c) controle dos meios de informação: os meios de comunicação permaneciam domínio exclusivo das elites políticas e econômicas. Isso permitiu ao *establishment* político marginalizar as opiniões extremas.

<sup>271</sup> PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Zahar. Edição do Kindle.

<sup>272</sup> PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Zahar. Edição do Kindle.

<sup>273</sup> MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. Trad. Cássio de Arantes Leite; Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

O cenário político parece caótico, o que causa apatia política por um lado e extremismos por outro, pois “conforme os cidadãos ficaram cada vez mais ansiosos com o futuro, passaram a ver a política como um jogo de soma zero — um jogo em que todo ganho para imigrantes ou minorias étnicas será obtido à sua custa”<sup>274</sup>.

Com o objetivo de apresentar uma perspectiva diferente da tendência de analisar a falência da democracia como um retrocesso e retorno ao início de sua instituição, David Runciman<sup>275</sup>, na apresentação de sua obra “Como a democracia chega ao fim”, alerta que a democracia está em crise e que para compreender a situação atual é preciso considerar que “a democracia pode entrar em falência, mesmo permanecendo (aparentemente) intacta”.

Para ele, a crise de legitimidade se dá no curso da nova forma de golpe de Estado praticada no Século XXI: o colapso gradual da democracia. No Prefácio da Obra, sob o título “Pensando o impensável”, o autor diferencia a atual crise das demais ocorridas no decurso da história em três características: a) a violência política é distinta e o poder destrutivo se perfaz pelo discurso do medo e da pós-verdade. Os golpes de Estado do Século XXI não são feitos por meio de poder bélico ou mortes dos governantes, mas sim por meio de golpes executivos, em que os ocupantes do poder suspendem o funcionamento das instituições democráticas, sob a alegação necessidade por segurança ou para destruir a corrupção; b) a ameaça de uma calamidade não surte efeito mobilizador no povo, mas sim cria uma indecisão e indiferença paralisantes, pois, o cidadão não se vê envolvido ou não acredita nos riscos - guerras atômicas, mudanças climáticas, bioterrorismo; c) a revolução informática que alterou substancialmente os termos em que a democracia deve operar. E assevera:

A democracia está em crise e para entendê-la é preciso levar em consideração não só o esgotamento da democracia, mas também sua volatilidade, além da complacência e raiva que se demonstra em nossos dias. A Crise num ponto intermediário da vida ou história é o mesmo que ser impelido para frente e para trás ao mesmo tempo: para frente em virtude dos anseios por coisas melhores, para trás é a relutância em abrir mão do que nos trouxe até aqui. <sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. Trad. Cássio de Arantes Leite; Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

<sup>275</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

<sup>276</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018. Prefácio.

Sobre a ameaça da tecnologia à democracia, aduz que as eleições presidenciais estadunidenses de 2016 o escândalo da manipulação da campanha de marketing eleitoral de Donald Trump feita pela *Cambridge Analytica* demonstra que existem situações em que empresas compilam os dados pessoais de determinado eleitorado, para formar um perfil do eleitor e usar para desvirtuar o processo eleitoral democrático.

O desvirtuamento se dá com a manipulação dos dados pessoais dos eleitores (*data mining*), buscando aqueles que possam ser influenciados - em razão de suas preferências, medos, limites e segredos. David Runciman<sup>277</sup>, considera que “a política democrática se transformou num espetáculo bem elaborado, demandando um número cada vez maior de atores bem característicos para manter cativa a atenção do público”.

Feito esse levantamento do perfil eleitoral dos “influenciáveis”, as empresas se valem de uso de algoritmos de seleção para realizar o micro direcionamento de discursos persuasivos ao público alvo, “com conteúdo gerado por máquinas, de modo a apelar para os preconceitos de cada um”<sup>278</sup>, visando alienar e manter o cidadão num círculo vicioso em que apenas pensamentos semelhantes os alcance, tais como, propagação de notícias falsas, discurso do ódio, teorias da conspiração, dentre outros artifícios que corrompem a democracia e limitam sobremaneira o exercício da cidadania na Era Digital - eis o efeito da câmara de eco utilizado na política.

É o delírio da pós-verdade e desinformação nas redes sociais. Trata de uma comunicação confusional: o sujeito confunde a informação com sua realidade, se integra a ela e toma partido como se fosse parte do fenômeno comunicado. Na atualidade o que se percebe é que a manipulação das massas é feita pelas redes sociais oferecendo ao receptor ávido, informações que atendam seus desejos e particularidades – pondera Lucien Sfez<sup>279</sup>, a publicidade nominalista.

---

<sup>277</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018. p. 63

<sup>278</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018. p. 173

<sup>279</sup> SFEZ, Lucien. A comunicação. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 122

O receptor se vê tão envolvido na publicidade tautológica<sup>280</sup>, se reconhece de tal forma na informação recebida que sequer toma o cuidado de verificar a veracidade das informações ou de checar as fontes, acredita cegamente porque lhe agrada e desvanece seus desejos que, por mais das vezes, são reprimidos. Tudo se torna subjetivo e nefasto. “É minha opinião!”, clamam os atingidos.

Uma das causas da ira popular contra a democracia liberal ocidental é a percepção do quanto a democracia representativa pode ser lenta e ineficiente, ainda mais diante da imediatidade da satisfação dos desejos na internet. Além disso, muitos cidadãos se sentem ignorados, suas opiniões não são levadas em consideração na decisão política, e, assim, o populismo atual se vale desse sentimento de desligamento para legitimar seus discursos subversivos. De maneira que a democracia parece fraca demais, falha demais para a individualidade e imediatidade do Século XXI.

Daí o clamor por novos instrumentos de participação popular, viabilizados no século XXI na internet. Porém os mesmos mecanismos que oportunizam maior participação popular são utilizados para manipular a decisão política popular, para a manutenção do poder.

Se de um lado, o uso das novas tecnologias e o espaço virtual preconizam os preceitos democráticos, reafirmados pela soberania da vontade do povo ao viabilizar o controle externo popular aos gastos públicos (portal da transparência), à participação popular nas audiências e consultas públicas, assim como nos debates virtuais sobre os projetos de lei – mecanismo institucionais da democracia digital ou e-democracia. Por outro lado, despontam inúmeros desafios a serem superados para que os mecanismos democráticos digitais não sejam subvertidos em razão do uso nocivo de seus recursos no jogo político.

---

<sup>280</sup> Segundo Lucien Sfez, o tautismo é a confusão ou contração de dois gêneros: a) o autismo, doença de auto encerramento, uma vez que o ser humano deixa de se preocupar com a necessidade de comunicar seus pensamentos de maneira adequada ao seu meio e demais interlocutores, para expressar apenas aquilo que lhe satisfaça de maneira orgânica ou lúdica, quer dizer, sem se preocupar com a transmissão da mensagem e de seus impactos no outro ou no mundo; b) a tautologia, ou seja, da verdade totalitária que se constrói pela redundância de informações que são apreendidas pelos meios midiáticos, que nada ou quase nada guardam relação com a realidade, mas sim com ideologias e/ou desejos. O tautismo é o autismo tautológico.” p. 108-9.

A preocupação com o cenário democrático do Século XXI se pauta, principalmente, em dois pontos: a) a falsa sensação de engajamento político, diante das interações apenas em ambiente virtual, o que, com efeito, transforma o cidadão em mero espectador (talvez opinante, não mais do que isto) - uma das vertentes da democracia de plateia -; b) a possibilidade de manipulação de dados, para alterar a percepção da realidade e influenciar a decisão popular política.

Razão pela qual é preciso informar e educar o cidadão para o exercício da cidadania na Era Digital, de maneira que, com a educação e fomento ao debate livre e consciente, o cidadão possa exercer sua soberania no jogo democrático e para que possa se valer com segurança dos instrumentos constitucionais colocados à sua disposição.

Desde a Primavera Árabe até as manifestações em 2013 no Brasil, sob o slogan “não são só 20 centavos”, o ciberativismo tem se mostrado instrumento do exercício da cidadania. Trata de movimento social em rede, por ser um híbrido entre o uso do espaço virtual, para convocação e debates, e a ocupação dos espaços públicos ou locais simbólicos, como instrumento do contrapoder<sup>281</sup>.

Manuel Castells<sup>282</sup>, em sua “Redes de Indignação e esperança”, aponta a relevância das ocupações para as mudanças sociais: a) criam uma comunidade e a proximidade necessária para dar força e coragem ao grupo; b) os espaços ocupados são carregados de poder simbólico; c) criam um espaço público de deliberações e assembleias - nas redes sociais e nos espaços ocupados. Ou seja, trata do exercício do direito de resistência do povo.

A problemática surge quando no curso da história dos movimentos sociais em rede se constata que o mecanismo oportuniza a participação popular na tomada de decisões e mudanças políticas, porém não há posterior controle das mudanças – tendo em vista que outros governantes assumem o poder e versam suas atividades de acordo com seus próprios interesses e não são atrelados aos interesses

---

<sup>281</sup> CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 25-6

<sup>282</sup> CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 25-6

defendidos pelo movimento social que os ascendeu ao poder –, e todo trabalho desenvolvido pelo movimento social para mudança política do poder cai por terra.

Tais movimentos sociais em rede se deram em virtude de uma das faces da crise democrática, a crise da legitimidade, mas também decorre de colapsos graduais. Em sua obra “Ruptura”, Manuel Castells<sup>283</sup> contextualiza as crises em curso no Século XXI e alerta que nenhuma delas é mais nociva e profunda, a ponto de anular a capacidade do ser humano em lidar com crises, quanto a ruptura entre governantes e governados, pois retira do cidadão a confiança nas instituições e, por consequência, do Estado: “não nos representam”, é o mote a partir de então.

Trata de uma rejeição ao modelo democrático, tal como aplicado, que dá azo a inúmeras manifestações e subversões, particularmente como o populismo. Emerge de um desejo de mudança, de efetividade, de aplicação dos primados democráticos, ou seja, de uma democracia real, em detrimento da mera democracia formal.

Pondera ainda que, “rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política”. Daí o sentimento popular de não pertencimento e, primeiro, surge a apatia, depois a rejeição política, pois, “[...] o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam”.<sup>284</sup>

Em tese, tais descompassos seriam ajustados pelo próprio jogo democrático e pela alternância de poder, porém o que se nota é que os eleitores não possuem reais condições de escolha na competição democrática.

De um lado, as eleições são travadas pela lógica do marketing eleitoral e direcionamento de discurso eleitoral, conforme o perfil do eleitor, com a disseminação de notícias falsas, que apelam para o emocional do eleitor, fazendo com que os cidadãos consumam material noticioso, sem confirmar a veracidade; por outro lado, as estratégias de comunicação envolvem pouco (ou nenhum) debate, com escassa (ou ausente) participação popular, o que inviabiliza a participação e deliberação popular.

---

<sup>283</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**. A crise na democracia liberal. Tradução Joana Angélica d’Ávila Melo. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2018. EPUB

<sup>284</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**. A crise na democracia liberal. Tradução Joana Angélica d’Ávila Melo. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2018. EPUB

E, em última análise, a cada novo pleito (em algumas democracias) os atores políticos são os mesmos (personas ou ideal partidário), não se renovam, o que deixa o eleitor sem escolhas, de tal maneira que acabam por abraçar um discurso demagogo ou autoritário, daquele político que se vale de tática emocional para alcançar o cidadão - este que, apesar de tudo, emprega sua esperança naquilo que é “novo”, para superar seu medo ou para efetivar sua necessidade de mudança.

Nestes moldes, é entendida como “democracia de plateia”, como nominou David Ruciman, na qual a política democrática tem por finalidade manter sua plateia cativa por meio do espetáculo “ideia básica é que o povo se limite a assistir a uma representação em que seu papel é aplaudir ou negar o aplauso nos momentos apropriados”<sup>285</sup> - na política do pão e circo.

Além disso, existe a situação em que a participação política é exercida exclusivamente na internet, tais como os debates online, quer seja na plataforma institucional ou nas redes sociais, em que há sensação de envolvimento completo, apenas em rede virtual, mas sem efetivo engajamento social para além das redes sociais digitais. O que, por si só, não é suficiente para o exercício da legitimidade democrática.

### 3.4 A opinião pública na Era Digital

Com o início da utilização da internet na vida social <sup>286</sup> e com a transladação de várias atividades humanas ao ciberespaço<sup>287</sup>, ocorre um movimento utópico

---

<sup>285</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018. p. 63

<sup>286</sup> Lembrando que a internet foi criada na década de 60 do Século XX como instrumento militar de guerra, com intuito de servir como mecanismo de comunicação estratégica interna e recurso bélico, posteriormente para pesquisa científica acadêmica, para depois surgir a *Word Web Wide* e, então, a internet começa ser utilizada como instrumento de comunicação entre particulares por e mails, evolui para utilização comercial, e apenas no final do Século XX e início do Século XXI passa a servir de lócus das redes sociais eletronicamente mediadas.

<sup>287</sup> O ciberespaço representa um híbrido da infraestrutura técnica que viabiliza a internet, as pessoas que utilizam o recurso, e todos os atos humanos ali praticados. Trata-se, de fato, de extensão de nossa sociedade em ambiente virtual. No contexto da Pandemia do Covid-19, que iniciou em 2020 e se estende até o momento em que esse trabalho está sendo redigido em 2021, se transformou como único meio (como meio ambiente) para que os seres humanos em isolamento possam estudar, trabalhar, socializar - por meios de *lives* de shows, teatro, conversas, videochamadas com os amigos e familiares.

(computopia) com relação ao uso do recurso para ampliação das potencialidades humanas de interação social, econômica e, também, política.

Um dos defensores desse ponto de vista é o sociólogo francês Pierre Lévy que enxergou na internet a possibilidade de práticas políticas novas, mais participativas e deliberativas. Com a criação de novos Ágoras em rede e outras formas de deliberação: voto eletrônico; biometria; debates, consultas e audiências públicas online.

Entendeu que a internet e suas ferramentas como instrumentos suficientes que oportunizaram um novo espaço de comunicação, mais transparente e universal, que renova profundamente as condições da vida pública - liberdade e responsabilidade - com emancipação em tempo real<sup>288</sup>. Em suas ideias resumiu:

[...] graças à nova rede de comunicação global, a própria natureza da cidadania democrática passa por uma profunda evolução que, uma vez mais, a encaminha no sentido de um aprofundamento da liberdade: desenvolvimento do ciberativismo à escala mundial (notavelmente ilustrado pelo movimento antimundialização), organização das cidades e regiões digitais em comunidades inteligentes, em ágoras virtuais, em governos eletrônicos cada vez mais transparentes a serviço dos cidadãos e voto eletrônico<sup>289</sup>.

Em relação às teses sobre as preocupações com a privacidade na internet, assim como sobre o marketing personalizado (filtros de seleção<sup>290</sup>), acredita o Autor que não há o que se temer um totalitarismo na rede, pois defende que, em razão da transparência na rede e da comunicação horizontal online. Isso porque, o poder totalitário se perfaz na assimetria da visibilidade, ou seja, enquanto os dominados são transparentes em suas ações e intenções, o autoritário manteria suas ações opacas e/ou secretas. Além disso, as comunicações, no totalitarismo, seriam de caráter vertical e unidirecional.

---

Conforme Pierre Lévy, “a palavra ciberespaço, neologismo de 1980, refere-se evidentemente à cibernética, corrente científica transdisciplinar dos anos de 1940 e 1950 que consagrou as noções de informação e de comunicação no mundo científico”, hoje completamente modificado para nossas necessidades mais prementes. LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 28

<sup>288</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. Introdução.

<sup>289</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 30

<sup>290</sup> Sobre o assunto, Mariana Giorgetti Valente esclarece que “os algoritmos aprendem com o comportamento dos usuários, e um bom algoritmo de um mecanismo de buscas como o Google vai mostrar em primeiro lugar um resultado que foi útil para pessoas fazendo a mesma busca, ou seja, aquele em que elas mais clicaram. Se um mecanismo mostra resultados relevantes, os usuários vão procurá-lo mais frequentemente, e seu valor aumenta para anunciantes que pagam para fazer propaganda naquele sistema”. VALENTE, Mariana Giorgetti. *Liberdade de Expressão, Algoritmos e Filtros-Bolha*. In VALENTE, Mariana Giorgetti; Gasparian, Taís; Macedo Júnior, Ronaldo Porto. **A Liberdade de Expressão e as novas mídias (Debates)**. Editora Perspectiva S/A. Edição do Kindle.

Sobre o marketing personalizado ou curadoria da informação na Era Digital, Mariana Giorgetti Valente<sup>291</sup> em uma de suas contribuições na obra “Liberdade de expressão e as novas mídias”, explicou que no ambiente do ciberespaço e diante da profusão de informações há necessidade de selecionar aquilo que efetivamente seja relevante para o internauta, logo a necessidade dos algoritmos de seleção, para:

Os algoritmos de seleção dos conteúdos mais importantes em um determinado momento, ou relativos a uma palavra-chave que uma pessoa lhe informa, baseiam-se em dados diversos que já se obteve sobre aquela pessoa, de informações pessoais fornecidas por ela aos sites que já visitou, padrão de navegação na internet e padrões de pessoas que apresentam interesses semelhantes aos dela ou que fizeram uma determinada busca por algo em um momento específico do dia, em um lugar específico e uma estação do ano.

Confiando na força das instituições - e, sem levar em conta os novos mecanismos políticos autoritários usados pela internet-, Pierre Lévy<sup>292</sup>, sustentou que não haveria possibilidade de configuração política ou empresarial totalitária na rede, uma vez que todas as ações e informações sobre as instituições e empresas estão dispostas de maneira transparente na rede, bastando que o cidadão/cliente faça sua busca para ficar informado sobre as condutas e possíveis atos de corrupção o que, no seu ver, inviabilizaria o autoritarismo - fato esse já refutado na segunda década deste Século XXI.

Analisando o papel da imprensa e dos meios de comunicação para a evolução da democracia e à formação da opinião pública, argumentou que, por ser a internet um novo meio de comunicação de alcance à escala global e cujo acesso à informação é livre, a emergência do ciberespaço configura uma radical mutação nos meios de comunicação que implica na opinião pública e, logo, na democracia, pois, “não existe democracia sem exercício da palavra pública”. E, após analisar os novos mecanismos eletronicamente mediados e sua implicação no processo de desterritorialização da comunicação, concluiu “com a internet, a política torna-se um assunto doméstico: estamos entre conhecidos numa sociedade mundial transparente cujos agentes estão cada vez mais estreitamente ligados”.<sup>293</sup>

---

<sup>291</sup> VALENTE, Mariana Giorgetti. Liberdade de Expressão, Algoritmos e Filtros-Bolha. In VALENTE, Mariana Giorgetti; Gasparian, Taís; Macedo Júnior, Ronaldo Porto. **A Liberdade de Expressão e as novas mídias (Debates)**. Editora Perspectiva S/A. Edição do Kindle, p. 78

<sup>292</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 39-40

<sup>293</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002, p. 46; 153

Ocorre que, o recurso também começou a ser explorado economicamente pelo mercado e em larga escala. O mecanismo que inicialmente serviu para ajudar o comércio com a logística e aos consumidores com o acesso aos bens de consumo acabou por ser subvertido pela ganância dos lucros.

Conforme David Ruciman<sup>294</sup> a “tecnologia que promete eficácia sem precedentes, controlada por empresas obrigadas cada vez menos a prestar contas de seus atos, do que em qualquer outra na história da política moderna”. Aproveitando a inicial ausência de regulamentação e aparente falta de limites, a internet se convolou em máquinas de minerar dados ou de tomar decisões invisíveis em nome dos internautas.

Utilizada como espaço de deliberação popular política, a internet passa a ser alvo e recurso de campanhas políticas, manipulada por interesses ideológicos e partidários, assim como nas mídias tradicionais, porém com a potencialidade de seu alcance global e quase gratuito. Isto, por si só, não subverte a democracia, uma vez que faz parte do jogo democrático franquear o acesso aos ideais políticos distintos e fomentar o debate público para formação da opinião pública.

Entretanto, na internet é possível direcionar os discursos por meio de algoritmos de seleção, fazendo com que os eleitores tenham acesso apenas a algumas ideologias ou se mantenham numa “bolha” social-política em que todos concordam com os mesmos temas, ou seja, não há deliberação por ausência de dissenso e de informação diversificada e tampouco as fontes de informação são seguras e/ou verídicas. Neste sentido, os “partidos se transformam em movimentos sociais para agradar ao eleitor. O sucesso desses movimentos se beneficia da força dos efeitos da rede [...] querem entrar na cena da ação”<sup>295</sup>.

Outro recurso utilizado para influenciar a opinião pública é a desinformação. Com ou sem intuito político, na internet há uma cultura e uma indústria da desinformação, com finalidades diversas criam-se conteúdos falsos, manipulados ou fantasiosos.

---

<sup>294</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

<sup>295</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018, p. 183.

A utilização da desinformação na política pode minar o consciente coletivo e suscitar um comportamento de manada, as vezes irracional (linchamento virtual), pois “a democracia pura é uma coisa apavorante. É muito fácil a multidão se voltar contra aqueles que lhe desagradam: se tiver a oportunidade, a maioria se sente autorizada a descontar sua raiva e frustração em minorias vulneráveis”, Alerta David Ruciman<sup>296</sup>

A caça às bruxas nas redes sociais não é igual à da realidade. O linchamento é virtual, mas violência é real: ser alvo de um bando de linchadores virtuais é sofrer agressão da qual pode ser muito difícil de recobrar. As vítimas desses ataques sofrem danos físicos. Depressão e adoecimento são reações comuns. O suicídio pode vir em seguida. O Twitter é às vezes descrito como o Velho Oeste, mas na verdade é o que temos de mais parecido com a democracia do mundo antigo: volúvel, violenta, empoderadora. As pessoas descobriram o efeito liberador de poder de se mancomunar a um bando para atacar indivíduos que as desagradam. É revigorante. E pode ser mortífero<sup>297</sup>.

Outra preocupação é a possibilidade de manipulação dos indecisos e influenciáveis. Diogo Rais e Stela Rocha Sales<sup>298</sup>, ponderam que a atual preocupação sobre a influência das novas mídias e mídias sociais da internet na formação da opinião pública e no processo eleitoral já teve por objeto as implicações da imprensa escrita, da imprensa veiculada por tecnologias, ou seja, as mídias verticais, e agora se presta a investigar as novas mídias que possuem comunicação horizontal. Novos desafios, porém, preocupação antiga.

As teorias da conspiração, eletronicamente mediadas, são expedientes para incutir medo no eleitor e direcionar seu comportamento – veja os exemplos da campanha eleitoral de Donald Trump em 2016 e as teorias de conspiração contra sua oponente Hillary Clinton, a campanha de Jair Bolsonaro em 2018 e as teorias de conspiração contra o perigo dos marginais vermelhos, ou os discursos utilizados no *Brexit*.

David Ruciman acautela que: “o perigo surge quando os perdedores de sempre superam em números os vencedores. Quando as teorias da conspiração deixam de

---

<sup>296</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018, p. 175

<sup>297</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018, p. 175

<sup>298</sup> RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. Fake News, deepfake e eleições. In: RAIS, Diogo (COORD). **FAKE NEWS**: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 38-39

ser um passatempo das minorias e se converte numa ocupação majoritária”<sup>299</sup>. E, prossegue:

Por isso o Século XXI pode começar a parecer a idade de ouro das teorias da conspiração. No momento elas parecem ser onipresentes. Parte disso é ilusão, gerada pela visibilidade maior que qualquer ideia maluca pode adquirir na internet. [...] O fenômeno do efeito em rede, em que o valor de alguma coisa cresce quanto mais for utilizada, aplica-se tanto às boas quanto às más ideias (filtros, bolhas)<sup>300</sup>.

Correlacionando política, eleições e tecnologia, Diogo Rais e Stela Rocha Sales problematizam o papel da internet no centro do debate político, em sua obra “Fake News, Deep Fakes e Eleições”<sup>301</sup>. Para tanto, analisam o conceito, contra - conceito e conteúdo das Fake News e suas repercussões na formação da opinião pública e no resultado da disputa eleitoral.

Diante da nova fase na era digital, ou seja, dos algoritmos, os autores se preocupam com o uso da tecnologia de maneira subversiva no período eleitoral, uma vez com o uso de banco de imagens global e dos recursos de algoritmos para criação de vídeos que, apesar de caseiros possuem sofisticados recursos, possam manipular a opinião pública por meio de imagem e som falsificados dos candidatos ao pleito eleitoral - questões pessoais, ideológicas, crimes falsos etc.<sup>302</sup> A preocupação do estudo é voltada aos fatores econômicos e na criação/ instituição de uma indústria da desinformação com a finalidade de obtenção de vantagens econômicas.

Em pesquisa quantitativa com amostragem feita na população de São Paulo pela BBC Brasil<sup>303</sup>, constatou-se que a desinformação é propagada em sua maioria pelas próprias vítimas por meio de compartilhamento nos grupos de família do WhatsApp.

---

<sup>299</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018, p. 65

<sup>300</sup> RUCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018, p. 65

<sup>301</sup> RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. Fake News, deepfake e eleições. *In*: RAIS, Diogo (COORD). **FAKE NEWS**: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 25-52

<sup>302</sup> RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. Fake News, deepfake e eleições. *In*: RAIS, Diogo (COORD). **FAKE NEWS**: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 29

<sup>303</sup> BBC BRASIL. Como identificar os diferentes tipos de fakes e robôs que atuam nas redes. disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172154>. Acesso em 14 Jul de 2021.

Outro dado encontrado em levantamento feito na plataforma do Twitter é que as vítimas são mais propensas a disseminar notícias falsas que contenham novidades do que aquelas que possuam conteúdo já conhecido, desde que as novidades se coadunem com suas convicções. Eis o ponto de partida para a manipulação de massa (criação do perfil dos eleitores influenciáveis e seus medos e/ou ideologias).

A pesquisa da BBC Brasil também aponta que parte do mercado de compra de contas falsas e disseminação de desinformação se prestou a favorecer políticos nas plataformas do Twitter e Facebook.

Elencou 5 categorias de robôs para tal fim: 1) os robôs ou bots (algoritmos), usados para impulsionar conteúdos (bombar); 2) os ciborgues ou trolls (fantoques), são perfis híbridos, nos quais as contas são movimentadas por seres humanos e potencializados por algoritmos com a finalidade de atingir um fim específico (econômico, eleitoral, ideológico etc.) - o perfil falso geralmente roubado de alguém (perfil clonado); 3) robôs políticos, utilizados em contas de militantes políticos, ou seja, a conta é verdadeira e o usuário autoriza a manipulação pelos algoritmos para favorecer seus candidatos; 4) o fake clássico é criado por uma pessoa com a finalidade de se ocultar para a prática de seus delitos e que se conecta com os perfis dos usuários militantes; 5) os ativistas em série são pessoas reais com alto engajamento político nas redes e em diversos pontos (redes) pelo mundo que se empenham em propagar a desinformação em virtude de seu ativismo ideológico. O estudo concluiu que a desinformação é mais propagada por pessoas reais do que por manipulação de algoritmos.

Pois bem. No uso de robôs políticos e dos perfis dos ativistas em série é possível depreender que os usuários que permitem a manipulação por meio de algoritmos se enquadram na categoria de pessoas que se valem das Teorias do Raciocínio Motivado e Teoria do Auto licenciamento<sup>304</sup> em suas práticas e militâncias políticas.

---

<sup>304</sup> Sobre o tema, saiba mais em: BBC FUTURE. Por que a crença de que vivemos em bolhas talvez seja um mito. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-44829514>. Acesso em 14 Jul de 2021.

Cotejando as teorias psicológicas de Seth Flaxman , Sharad Goel e Justin M. Rao em sua obra “*Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption*”<sup>305</sup>, e os resultados da pesquisa da BBC BRASIL, tem-se que, pela primeira teoria psicológica (raciocínio motivado) implica que o indivíduo apegado às suas convicções políticas, mesmo em contato com discursos diversos de seu posicionamento ideológico (fora da bolha), se desdobra esforços cognitivos para descartar qualquer evidência contrária a sua opinião, com intuito de reforçar suas crenças.

Já pela segunda teoria (do auto licenciamento) há uma crença inconsciente em que o indivíduo, após externar sua ideologia ou após ter se manifestado abertamente sobre determinada posição política, se sente autorizado a agir com preconceito posterior e espera não ser repreendido por isto.

Essa etapa tem por finalidade analisar se o problema do discurso político e da deliberação popular política online está relacionado apenas à falta ou cerceamento de diversidade, que os filtros e direcionamentos produzem, ou se, também estaria relacionado às reações inconscientes aos debates em si.

Eis o ponto chave no uso da internet e da comunicação digital. Em virtude de a internet oportunizar a comunicação horizontal os próprios eleitores se tornam difundidores das campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, podem servir de manobra e/ou ser manipulados pelos recursos tecnológicos.

Em desconcertante estudo, Giuliano Da Empoli, analisando o movimento populista no Século XXI, apresenta a nova fase da democracia na Era Digital: a Política Quântica. Uma política que busca reinventar a propaganda política aos clamores da era das *selfies*, ou seja, uma publicidade personalizada que gere engajamento suficiente para arrecadar votos.

Entretanto, a política e a propaganda feita com base em algoritmos não se preocupam com o teor dos discursos em si, mas somente com seus reflexos na opinião pública. “[...] É uma ação indiferente aos conteúdos porque, como as redes

---

<sup>305</sup> LAXMAN, Seth; GOEL, Sharad; RAO, Justin M. *Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption*. Disponível em <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/80/S1/298/2223402/?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em 05 out de 2019.

sociais, só tem um objetivo: aquilo que os pequenos gênios do Vale do Silício chamam de “engajamento” e que, em política, significa adesão imediata”<sup>306</sup>.

Hoje, a irrupção da internet e das redes sociais na política muda, mais uma vez, as regras do jogo e, paradoxalmente, ao mesmo tempo que fundadas sobre cálculos cada vez mais sofisticados, corre o risco de produzir efeitos crescentemente imprevisíveis e irracionais. [...] Naturalmente, como as redes sociais, a nova propaganda se alimenta sobretudo de emoções negativas, pois são essas que garantem a maior participação, daí o sucesso das fake news e das teorias da conspiração.<sup>307</sup>

O autor constata que as campanhas eleitorais, para além do espetáculo televisionado e da simples narcisocracia na personificação do poder do chefe, de Eugênio Bucci<sup>308</sup>, ou das vedetes de Roger-Gérard Schwartzberg<sup>309</sup>, a publicidade na Democracia Quântica ganha proporções que fogem ao controle do usuário da internet que, em razão de seu engajamento digital, acredita ter se transformado em cibercidadão e ciberativista político: é chegada a Era do Narcisismo de massa ou “narcisismo tecnológico”.

Eis por que não se pode fechar os olhos para o fato de, um pouco em todos os lugares, os eleitores demonstrarem o sentimento de ter perdido o controle de seu destino por causa de forças que ameaçam seu bem-estar, sem que as classes dirigentes mexam um dedo para ajudá-los. Os engenheiros do caos entenderam que esse mal-estar poderia se transformar em um formidável recurso político e utilizaram sua magia, mais ou menos negra, para multiplicá-lo e dirigi-lo para seus próprios fins. [...] Para retomar a frase de Woody Allen: na era do narcisismo tecnológico, “os maus sem dúvida compreenderam algo que os bons ignoram”.<sup>310</sup>

A adesão aos slogans eleitorais da política quântica: “É minha opinião!”, “Tome o controle de volta” entre outros, geram no internauta um sentimento de pertencimento que os eleitores haviam perdido na política da democracia liberal representativa e que havia se transformado em apatia política. Isto porque:

De espectador, cada um se torna ator, sem nenhuma distinção baseada em grau de instrução. A opinião do primeiro que passa vale tanto quanto, ou talvez mais, que a do expert. Enquanto isso, a máscara coletiva mudou-se

<sup>306</sup> EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 18.

<sup>307</sup> EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 126.

<sup>308</sup> BUCCI, Eugênio. **O Estado Narciso** - a comunicação pública a serviço da unidade particular. São Paulo: Companhia das letras, 2015.

<sup>309</sup> SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O Estado Espetáculo**. Ensaio sobre e contra o Star System em política. Tradução de Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.

<sup>310</sup> EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 125.

para a internet, em que o anonimato tem o mesmo efeito de desinibição que, tempos atrás, nascia no momento de se vestir uma fantasia.<sup>311</sup>

Tendo em vista que os temas que mais geram adesão na Rede são os discursos de ódio, a tudo relacionado aquilo que é considerado politicamente correto, a ira e a revolta são os conteúdos disparados pelos algoritmos aos eleitores na política quântica.

Se o algoritmo das redes sociais é programado para oferecer ao usuário qualquer conteúdo capaz de atraí-lo com maior frequência e por mais tempo à plataforma, o algoritmo dos engenheiros do caos os força a sustentar não importa que posição, razoável ou absurda, realista ou intergaláctica, desde que ela intercepte as aspirações e os medos – principalmente os medos – dos eleitores.<sup>312</sup>

Cultivando nos eleitores o ódio<sup>313</sup>, os competidores angariam votos dos furiosos, dos revoltosos e não apenas dos eleitores adeptos de suas propostas ou de um eventual plano de governo (que geralmente nem chega a existir). De maneira que a lógica mercadológica das Redes Sociais é utilizada numa política personalizada:

Para os novos Doutores Fantásticos da política, o jogo não consiste mais em unir as pessoas em torno de um denominador comum, mas, ao contrário, em inflamar as paixões do maior número possível de grupelhos para, em seguida, adicioná-los, mesmo à revelia. Para conquistar uma maioria, eles não vão convergir para o centro, e sim unir-se aos extremos.<sup>314</sup>

Desde os estudos clássicos da Política até os modernos, há uma grande preocupação com as massas com relação a sua aptidão para se governarem, ainda que seja apenas mediante a escolha de seus representantes na democracia meramente eleitoral - tais como educação para a política e/ou acesso à informação diversificada. Contudo, para os políticos da Democracia quântica o mais importante é se os eleitores têm acesso à rede.

Com relação às novas preocupações políticas, Giuliano Da Empoli comenta o extremo caso da Índia, em que smartphones foram distribuídos aos jovens e às

---

<sup>311</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 20

<sup>312</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 18-9.

<sup>313</sup> Logo, “os engenheiros do caos compreenderam, portanto, antes dos outros, que a raiva era uma fonte de energia colossal, e que era possível explorá-la para realizar qualquer objetivo, a partir do momento em que se decifrassem os códigos e se dominasse a tecnologia”. EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 63.

<sup>314</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 19.

mulheres, sob o pretexto de oportunizar o direito à igualdade, para depois serem alvos de propagandas eleitorais do Partido Nacional Populista.<sup>315</sup>

Na mesma proporção que a internet pode propiciar o exercício da democracia, em razão da facilidade de acesso à informação e do fomento ao debate, também pode gerar danos ao processo eleitoral com o uso nocivo dos mesmos mecanismos para gerar desinformação e manipulação de massa.

Para além da dimensão física, é no terreno virtual que a adesão aos movimentos nacional-populistas encontra sua realização mais completa. Lá, os algoritmos desenvolvidos e instaurados pelos engenheiros do caos dão a cada indivíduo a impressão de estar no coração de um levante histórico, e de, enfim, ser ator de uma história que ele achava que estaria condenado a suportar passivamente como figurante. *Take back control!* – “retome o controle”, o slogan do *Brexit* que é o argumento principal de todos os movimentos nacional-populistas, baseia-se num instinto primitivo do ser humano.<sup>316</sup>

Ao conciliar a crise de legitimidade na representação política, as causas econômicas, escândalos (de corrupção, pessoais, etc.), e demais causas de ruptura do moderno modelo democrático com o imediatismo e individualismo do cidadão consumidor na Era Digital, a política quântica encontra terreno fértil para suas artimanhas. Não lhe interessa a política em si, mas sim a manipulação da opinião pública, ainda que em torno do caos e do terror:

O Carnaval contemporâneo se alimenta de dois ingredientes que nada têm de irracional: a cólera de alguns meios populares, que se fundamenta sobre causas sociais e econômicas reais; e uma máquina de comunicação superpotente, concebida em sua origem para fins comerciais, transformada em instrumento privilegiado de todos aqueles que têm por meta multiplicar o caos.<sup>317</sup>

No Brasil, as estratégias elencadas por Giuliano Da Empoli como práticas da política quântica, também foram experimentadas e aplicadas nas eleições de 2018 e têm sido mantidas no decorrer de todo o mandato do atual Presidente da República Jair Bolsonaro. Sua campanha política foi feita por meio da Rede, com discursos demagogos e com muitas informações contraditórias.

---

<sup>315</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 125.

<sup>316</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 124.

<sup>317</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 21.

Foram utilizadas todas as estratégias de marketing político, na classificação de Fávila Ribeiro, ou seja: a) a estratégia ofensiva contra seus oponentes “comunistas”, trazendo para si mesmo a figura do herói, que libertaria o Brasil de toda a corrupção; b) o aguçamento à reações instintivas, aos imputar aos “vermelhos” a possibilidade de destruir o Brasil e a transformar numa Venezuela (apenas um entre tantos exemplos); c) a indução a condicionamentos psicológicos, na utilização da frase remédio “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” de origem militar do período da ditadura na década de 60 do Século XX. Além das palavras veneno e remédio contidos nos memes da internet: “melhor Jair se acostumando”, “Chora PT” e outros.

O resultado não poderia ser outro, muitos se identificaram com tais discursos e se sentiram representados, pois, pela primeira vez, algum candidato começou a “abrir a caixa de Pandora” do Poder. Ora, diante de tantos escândalos de corrupção, surge alguém para “tomar as rédeas” e devolver ao povo o que lhe é de direito. Neste sentido, o aguçamento da ira e do descontentamento com o *status quo* político acaba por fazer sentido por que o cidadão precisa de alguma causa para as consequências a que foi submetido e, também, de uma solução:

Por trás do aparente absurdo das fake news e das teorias da conspiração, oculta-se uma lógica bastante sólida. Do ponto de vista dos líderes populistas, as verdades alternativas não são um simples instrumento de propaganda. Contrariamente às informações verdadeiras, elas constituem um formidável vetor de coesão.<sup>318</sup>

Durante a campanha política a política quântica foi utilizada com as mesmas bases na Internet, quando da investigação sobre utilização de caixa dois pelo então presidencial, houve uma imensa manifestação online de pessoas, militantes, com uso de recursos tecnológicos em que os perfis nas redes sociais se manifestavam como sendo eles mesmos a fonte do caixa dois: “eu sou o caixa dois”, com fotos de pessoas sentadas dentro de caixa de papelão com um computador ou celular na mão, fazendo alusão ao impulsionamento feito de maneira espontânea pelos próprios adeptos da campanha. O mesmo foi vivenciado em outras experiências no mundo ocidental:

Bem longe de se resumir ao aspecto anedótico, essa colaboração tem consequências consideráveis no plano geopolítico, e já modificou os contornos do ciberespaço, pelo desenvolvimento de uma cadeia global de pessoas capazes de conduzir operações de desinformação de um canto a

---

<sup>318</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 20.

outro do planeta. Além do mais, gera relações e trocas de experiências que permitem aos nacional-populistas replicar, por diversos países, os modelos de campanhas mais eficazes.<sup>319</sup>

Inúmeros grupos foram criados nas redes sociais, pró e contra o então candidato, um deles “Ele Não!”<sup>320</sup> buscava conscientizar as pessoas quanto a falta de experiência do então candidato e também para alertar sobre seus desvios de conduta. Vários de seus adeptos adentraram ao espaço para defender seus pontos de vista e tentar mostrar que, na verdade, o que as pessoas do grupo “Ele Não!” entendia como desvio moral, era prova de sua autenticidade e reflexo de sua cultura conservadora e de sua vida pregressa de militar.

Assim, o líder de um movimento que agregue as fake news à construção de sua própria visão de mundo se destaca da manada dos comuns. Não é um burocrata pragmático e fatalista como os outros, mas um homem de ação, que constrói sua própria realidade para responder aos anseios de seus discípulos.<sup>321</sup>

Durante seu mandato, as estratégias têm sido mantidas, ora com ataques, ora com desconsideração, ora com escárnio às instituições democráticas. A imprensa e o Poder Judiciário têm sido alvo das investidas da política quântica de um governante que parece estar em constante campanha política.

Giuliano da Empoli<sup>322</sup>, chama atenção para o uso da zombaria pelos governantes, com intuito de deslegitimar as instituições: “o escárnio vem sendo, desde então, a ferramenta mais eficiente para dissolver as hierarquias”. Com efeito, a utilização do recurso, para a opinião pública em geral fica a frustração da aparente falta de preparo do governante, quando na verdade é um ato muito bem pensado, pois, sem se comprometer, a ponto de incorrer em crime de responsabilidade, passível de sua destituição de cargo eletivo, o governante tece sua teia e prepara a cena para a próxima campanha.

---

<sup>319</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 19.

<sup>320</sup> O grupo Ele Não! iniciado em ambiente virtual, tomou as ruas e se tornou um movimento social em rede contra a cultura do estupro e os discursos contendo violência de gênero perpetrado pelo então presidente Jair Bolsonaro. EL PAÍS. #EleNão: Após tomar as redes, movimento liderado por mulheres contra Bolsonaro testa força nas ruas. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/26/politica/1537989018\\_413729.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/26/politica/1537989018_413729.html). Acesso em 31 JUL 2021.

<sup>321</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 20.

<sup>322</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 20.

E, prossegue o autor: “nada mais devastador para a autoridade que o impertinente, que a transforma em objeto de ridículo”<sup>323</sup>. É o afastamento da ética e do politicamente correto, o que, infelizmente, ocasiona retrocesso no respeito aos direitos já conquistados pelas minorias. Causando euforia entre seus adeptos, que se vêem representados na caricatura espelhada no governante: “os tabus, a hipocrisia e as convenções da língua desmoronam em meio às aclamações da multidão em delírio”.<sup>324</sup>

Por certo que no Brasil a propaganda política na internet também é normatizada na Lei de Eleições, sendo vedada antes de 15 de agosto do ano da eleição. Não obstante, o que se veda é o pedido expresso de voto e, logo, vários subterfúgios são utilizados para disseminar a política quântica, inclusive com possibilidade de impulsionamento de conteúdo, desde que utilize os mecanismos de impulsionamento gratuitos<sup>325</sup>, sem que seja necessário pedir abertamente ou subliminarmente votos.

---

<sup>323</sup> Um exemplo do emprego de tal recurso foi quando, em 04 de março de 2019, para evitar responder aos jornalistas sobre o pífio crescimento do PIB, o Presidente Jair Bolsonaro contratou o comediante Márvio Lúcio, o Carioca, para, travestido de Presidente, responder aos jornalistas e lhes entregar bananas. Num gesto de completa falta de responsabilidade e escárnio com a mídia tradicional. UOL. Bolsonaro faz piada com PIB usando humorista Carioca em entrevista. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/04/apos-pib-desacelerar-bolsonaro-usa-humorista-para-evitar-assunto.htm>. Acesso em 31 Jul 2021

<sup>324</sup> EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 20.

<sup>325</sup> BRASIL. Lei 9405/1997. Estabelece as normas para as eleições, arts. 57 A a 57 J. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em 31 JUL. 2021.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Século XXI e a utilização do espaço virtual como arena de debates trouxe consigo rumores de mais democracia ao exercício da cidadania. Utópicos clamavam que a nova fase traria de volta a democracia dos idealistas com a instituição das Ágoras virtuais no ciberespaço. Contudo, a realidade do uso da ferramenta na política, verificada há apenas duas décadas após as festividades iniciais, se mostrou completamente avessa aos ideais proclamados. A ponto de vários pesquisadores, em diversos locais do ocidente, buscarem na origem e desenvolvimento da evolução democrática, um modelo possível de ser praticado na Era Digital.

O saudosismo idealista de uma democracia clássica, ou antiga, daquele modelo praticado com amplitude de debate, de maneira direta em assembleia pelos cidadãos, chega a cogitar a possibilidade de ser instaurada novamente por meio da democracia telemática, eletrônica, com assembleias no espaço virtual.

E, da mesma maneira que se percebeu que o modelo de democracia direta não é praticável no contexto dos Estados Nacionais que, devido a sua vastidão territorial e enormidade populacional, inviabiliza a reunião em assembleia franqueada a todos os cidadãos, logo também se entendeu que instar, a todo tempo, todos os cidadãos para deliberar sobre todos os assuntos do Estado pela internet também é inviável - quer seja pela impossibilidade de organizar o tempo para cada tema e para cada intervenção de cada um dos cidadãos, quer seja pela falta de interesse dos cidadãos por todos os assuntos da polis (uma vez que nem todos os temas são empolgantes ou trazem benefícios diretos ou indiretos).

Restando apenas, pelo menos no atual contexto digital, descobrir como a democracia é possível de ser praticada na Era Digital sem vilipêndio de suas instituições e sem arroubo da soberania da vontade popular.

Da evolução do processo político democrático se infere que o modelo de democracia possível de ser praticada deve atender as necessidades sociais, culturais e econômicas de cada local em que é inserida. Viu-se que no Brasil o processo de democratização se deu em meio a muitos erros, atropelos, desvios, erros e acertos,

inerentes aos cidadãos (no sentido sociológico do termo) que aqui primeiro se instalaram e do tipo de colonização realizada.

Não obstante os levantes populares documentados na História do Brasil, o fato é que quase todas (senão todas) as mudanças políticas se deram de cima para baixo e não a partir da iniciativa popular. O que, por si só, traz efeitos importantes para o desenrolar da política e da instauração das instituições democráticas no país.

Analisando o processo eleitoral democrático no Brasil, após o grande período de exceção e com a redemocratização do país em 1988, constata-se que, em razão das atrocidades cometidas no período de regime militar, com a suspensão de vários direitos fundamentais e cassação dos direitos políticos, a democracia brasileira ressurgiu, quase que das cinzas, com o império das leis sobre os governantes, quer dizer, com limitação constitucional do poder dos governantes, por meio da instituição do ideal democrático e da soberania popular. Além da declaração, promoção e proteção aos direitos fundamentais individuais, especialmente a liberdade - e com ela a famigerada liberdade de expressão.

Uma das fases mais relevantes do processo eleitoral democrático para a formação da opinião pública é o da campanha eleitoral que, em razão de sua importância para a participação popular na formação do governo e de intervenção no Estado, se pauta pelo princípio da liberdade. É por meio dela que os cidadãos (no sentido técnico da palavra) são apresentados aos candidatos aos cargos eletivos, assim como às suas propostas de governo.

Por isso, a comunicação entre os competidores do pleito e a população deve ser facilitada e oportunizada. No Brasil, a CF/88 garante inclusive que tal comunicação se dê de maneira gratuita e em horário nobre nos meios de comunicação de massa: o Direito de Antena.

Com o advento da internet, o espaço virtual passa a ser timidamente utilizado como recurso comunicacional na política. No entanto, a potencialidade da comunicação horizontal e em escala global acaba por cair nas graças dos organizadores das campanhas políticas. As primeiras experiências são vistas nos Estados Unidos e, em especial na campanha do Presidente Barack Obama, e se espalham pelos demais países democráticos.

De infraestrutura técnica para abertura da atuação do Poder Público no governo eletrônico (e-governance), com oferecimento de serviços eletrônicos e suporte digital (portal da transparência, consulta pública, etc.) e da governança digital, ao delírio populista do ciberativismo político e da política quântica, muitos algoritmos foram desenhados.

Nesse desenrolar, a desconsolidação democrática na Era Digital tem como pano de fundo a manipulação da crise de legitimidade do sistema representativo da democracia, por meio de dados eletrônicos, bots e um pouco de ativismo político, dos escândalos de corrupção, das crises econômicas e da inclusão do medo no imaginário do cidadão.

Desta forma, o exercício da cidadania na Era Digital enfrenta diversos desafios e, dentre eles, o mais significativo é o papel do próprio eleitor nesse encadeamento, pois a democracia não ruiu, pelo contrário, continua em pé e sobre seus pilares do ideal democrático e da soberania da vontade popular. É a vontade popular o desafio em si.

Conforme a contextualização das teorias psicológicas do raciocínio motivado e do auto licenciamento, com a dinâmica eleitoral do Século XXI, especialmente com a verticalização da comunicação, percebe-se que o eleitor se empoderou de tal dinâmica, ou ao menos assim pensa estar empoderado, para protagonizar a própria história. Como dito anteriormente, há, no delírio e no escárnio atual da política quântica, um sentimento de pertencimento dos eleitores que se veem representados nas caricaturas encenadas pelos seus líderes.

A possibilidade de checagem do conteúdo, a normatização, a fiscalização, a aplicação de multas são expedientes que contribuem para minimizar os efeitos da desinformação e do uso dos expedientes da política quântica ou por algoritmos no processo eleitoral. Podem auxiliar para o afastamento da manipulação da opinião pública, porém o cidadão precisa querer se valer de tais mecanismos. Eis a questão.

Do alargamento do processo de democratização do Estado para a democratização da sociedade, a promoção e proteção da soberania popular se faz sob o argumento de ser o direito ao sufrágio uma arma popular para que os cidadãos possam se livrar de governos impopulares.

No entanto, o que se constata na prática da política do Século XXI é que o instrumento que deveria proteger os cidadãos é subvertido com a manipulação da opinião pública por meio da ira, da revolta e do medo minerado nos dados encontrados nos rastros digitais deixados pelos cidadãos em suas atividades no espaço virtual. Por isso, o espaço virtual não pode ser considerado democrático, não há espaço para deliberação ou participação popular, não nos contornos do princípio democrático: de uma livre manifestação de vontade popular.

## 5. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **Sabe com quem está falando?**: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *In* Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 13, 2016, p. 204-232.

BARROSO, Luís Roberto. **Liberdade de expressão versus direitos da personalidade**. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. *In*. SARLET, I. Direitos Fundamentais, Informática e Comunicação. Algumas aproximações. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. 63-100.

BBC BRASIL. Como identificar os diferentes tipos de fakes e robôs que atuam nas redes. disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172154>. Acesso em 14 jul de 2021.

BBC FUTURE. Por que a crença de que vivemos em bolhas talvez seja um mito. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-44829514>. Acesso em 14 jul de 2021.

BEÇAK, Rubens. Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento, 1ª edição.. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>. Acesso em: 01 ago 2021.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Abertura e colaboração como fundamentos do Marco Civil da Internet: a atuação do Poder Público na construção do governo eletrônico brasileiro e a governança da internet. *In* DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; DE LIMA, Cíntia Rosa Pereira (coords). **Direito & Internet III**. Tomo I: Marco Civil da Internet. (Lei 12.965/2014). São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 129-145.

BEÇAK, Rubens. Democracia, participação e Recall. *In* MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug *et all* (coord). **Direito Empresarial, Direito do Espaço Virtual e outros desafios do Direito**. Homenagem ao Professor Newton De Lucca. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 393-404.

BEÇAK, Rubens; SILLOS, Bruna de. Redes Sociais E Democracia: Análise Do Debate Online Sobre Os Destinos Do “Minhocão”. *In* LARA, Caio Augusto Souza; MINHOTO, Antônio Celso Baeta (Coords). Constituição e democracia II [Recurso eletrônico online] organização CONPEDI – Florianópolis: CONPEDI, 2020. Disponível em [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações. Acesso em 19 JUL 2021.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Teoria do Estado - Filosofia Política e Teoria da Democracia, 5ª edição [recurso digital]. São Paulo: Grupo GEN, 2016. 9788597007947. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007947/>. Acesso em: 02 Jul 2021.

BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. 9788597013597. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021

BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2a. ed. Trad. Sérgio Bath, 1980.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral. João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Brasiliense, 2000.

BORBA, Everton José Helfer de. Instrumentos de democracia eletrônica aplicáveis ao modelo de democracia deliberativa. In LEAL, Rogério Gesta (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública [recurso eletrônico]: alguns estudos de casos. - 1.ed. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, 242-267.

BUCCI, Eugênio. **O Estado Narciso** - a comunicação pública a serviço da unidade particular. São Paulo: Companhia das letras, 2015

BRASIL. Senado. Audiência pública do senado. A influência das mídias digitais sobre a sociedade brasileira. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=PAGj4y5WRLI&t=6s&ab\\_channel=TVSenado](https://www.youtube.com/watch?v=PAGj4y5WRLI&t=6s&ab_channel=TVSenado). Acesso em 22 dez de 2019.

BRASIL, TCU. Transparência. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/> Acesso em 15 set 2019.

BRASIL. Audiência pública do senado. a influência das mídias digitais sobre a sociedade brasileira. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=PAGj4y5WRLI&t=6s&ab\\_channel=TVSenado](https://www.youtube.com/watch?v=PAGj4y5WRLI&t=6s&ab_channel=TVSenado). Acesso em 22 dez 2019.

BRASIL. Lei 9405/1997. Estabelece as normas para as eleições, arts. 57 A a 57 J. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em 31 JUL. 2021.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em 04 de jul de 2021.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rev. Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na

era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**. A crise na democracia liberal. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2018.

CHAUÍ, Marilena *et al.* Democracia em colapso? Curso a Democracia pode ser assim. História, formas e possibilidades Disponível em [https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila\\_curso\\_a-democracia-pode-ser-assim\\_boitempo-sesc-2019-1.pdf](https://democraciaemcolapso.files.wordpress.com/2019/10/apostila_curso_a-democracia-pode-ser-assim_boitempo-sesc-2019-1.pdf) Acesso em 17 Jul. 2021

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 14<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2018.

CUNNINGHAM, Frank. Teorias da Democracia . Porto Alegre: Grupo A, 2009. 9788536319490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536319490/>. Acesso em: 10 jul 2021

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. -Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DAHL, Robert Alan. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Tradução de César Benjamin. 14 reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

DEL VICARIO, Michaela *et alii.* The spreading of misinformation online. Disponível em <https://www.pnas.org/content/early/2016/01/02/1517441113.abstract>. Acesso em 06 out de 2019.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970.

EL PAÍS. #EleNão: Após tomar as redes, movimento liderado por mulheres contra Bolsonaro testa força nas ruas. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/26/politica/1537989018\\_413729.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/26/politica/1537989018_413729.html). Acesso em 31 JUL 2021.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Tradução de Arnaldo Bloch. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2020. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845/>. Acesso em: 2021 jul. 31.

FLORIDI, Luciano. *Technology and Democracy: Three Lessons from Brexit*. Disponível em <https://philpapers.org/rec/FLOTAD> Acesso em 06 out de 2019.

FGV CPDOC. *A Era Vargas: dos anos 20 a 1945*. Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/Revolucao30>. Acesso em 22 Jul de 2021.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 02 Jul 2021

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*, 3ª edição. [Recurso Digital]: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/>. Acesso em: 23 Jul 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. Volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERMAN-CAGGIANO, Mônica Salem. **Democracia x Constitucionalismo**: um navio à deriva? *In*: Cadernos de pós-graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho. São Paulo: Editora Manole, 2011, n. 01.

HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. O surpreendente resultado das eleições presidenciais americanas. Disponível em <https://cepes.org.br/site/index.php/2016/11/14/eleicoes-2016-o-surpreendente-resultado-das-eleicoes-presidenciais-americanas/> . Acesso 06 set 2019.

HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. A Marcha Eleitoral de 2016. Disponível em <http://cepes.org.br/site/index.php/2016/10/17/eleicoes-2016-a-marcha-eleitoral-de-2016/> Acesso em )6 set 2019

HERMAN-CAGGIANO, Monica Salem. Eleições 2016 – o candidato nos bastidores. como o eleitor irá conhecê-lo? Disponível em <https://cepes.org.br/site/index.php/2016/08/22/eleicoes-2016-o-candidato-nos-bastidores-como-o-eleitor-ira-conhece-lo/> Acesso em 06 set 2019.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HONNETH, Axel. **Luta pelo reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

INTERNET LAB. Os vetores da comunicação política em aplicativos de mensagem. Disponível em <https://www.internetlab.org.br/pt/informacao-e-politica/habitos-pessoais-e-normas-internas-de-grupos-ditam-debate-politico-whatsapp/> Acesso em 14 jul de 2021.

LAXMAN, Seth; GOEL, Sharad; RAO, Justin M. Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption. Disponível em <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/80/S1/298/2223402/?redirectedFrom=fulltext> Acesso em 05 out de 2019.

LEVITSKY Steven, ZIBLATT Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2018.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direitos Humanos. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2021. 9788530993320. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993320/>. Acesso em: 12 Jul 2021.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Trad. de Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. (Coleção Pensamento Político, 53)

MONTESQUIEU, Charles-Louis Secondat, Baron de. **O espírito das Leis**. Apresentação Renato Janine. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech**. Ubu Editora. Edição do Kindle.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. Trad. Cássio de Arantes Leite; Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Henrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?**. Barcelona: Gedisa, 2003.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos humanos en la sociedad tecnológica**. Madrid: Universitas, 2012.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2018. 9788553600274. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600274/>. Acesso em: 12 Jul 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Zahar. Edição do Kindle.

RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. Fake news, deepfake e eleições. *In*: RAIS, Diogo (COORD). **FAKE NEWS: a conexão entre a desinformação e o direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2002.

RUCIMAN, David. **Como as democracias chegam ao fim**. Trad. Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018

SAHID, Maluf Teoria Geral do Estado. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. 9788553610020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610020/>. Acesso em: 13 Jun 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Prefácio

Romeu Felipe Barcelar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas da evolução constitucional brasileira de 1824 a 1988. In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. [Recurso Digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/>. Acesso em: 23 Jul 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Assombrados pela história. Das dificuldades de se construir uma democracia e uma res (pública). In BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. História do Direito Brasileiro - Leituras da Ordem Jurídica Nacional, 4ª edição. [recurso digital]: Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013597/>. Acesso em: 20 Jul 2021

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O Estado Espetáculo**. Ensaio sobre e contra o Star System em política. Tradução de Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Círculo do Livro, 1977

SFEZ, Lucien. **A comunicação**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros.

SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e Democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2021.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616411/>. Acesso em: 23 Jul 2021.

UOL. Bolsonaro faz piada com PIB usando humorista Carioca em entrevista. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/04/apos-pib-desacelerar-bolsonaro-usa-humorista-para-evitar-assunto.htm>. Acesso em 31 Jul 2021.

VALENTE, Mariana Giorgetti; GASPARIAN, Taís; MACEDO Júnior, Ronaldo Porto. **A Liberdade de expressão e as novas mídias** (Debates). Editora Perspectiva S/A. Edição do Kindle.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva.; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. [Recurso digital]: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/>. Acesso em: 11 Jul 2021

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. Disponível em <https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146/tab-pdf>. Acesso em 06 out de 2019.

WELFORT, Francisco Correia. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WOLKMER, Antonio Carlos. História do Direito no Brasil - Tradição no Ocidente e no Brasil. [recurso digital]: Grupo GEN, 2019. 9788530987305. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987305/>. Acesso em: 11 Jul 2021