



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Curso de Mestrado

**A SOBERANIA POSSÍVEL: A RECONSTRUÇÃO DA SOBERANIA DO POVO NA
MODERNIDADE PERIFÉRICA**

DESIRÉE CAVALCANTE FERREIRA

Fortaleza – Ceará

2017

DESIRÉE CAVALCANTE FERREIRA

A SOBERANIA POSSÍVEL: A RECONSTRUÇÃO DA SOBERANIA DO POVO NA
MODERNIDADE PERIFÉRICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC),
como exigência parcial para obtenção do título de Mestre
em Direito (Ordem Jurídica Constitucional).

Fortaleza - Ceará

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- F44s Ferreira, Desirée Cavalcante.
A soberania possível : a reconstrução da soberania do povo na modernidade periférica / Desirée Cavalcante Ferreira. – 2017.
104 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.
Orientação: Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos.
1. Soberania popular. 2. Pluralidade social. 3. Modernidade. 4. Participação Social . I. Título.
CDD 340
-

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer às pessoas que torceram pela realização deste trabalho antes mesmo de as primeiras ideias constarem em um papel, quando a Pós-Graduação ainda era apenas um projeto. Aos meus pais, Wilson e Gorete, que sempre incentivaram e apoiaram ativamente os meus planos, dando-me segurança, força e inspiração para prosseguir nas minhas escolhas. Ao meu irmão, Wilgo, pela confiança compartilhada a cada dia. Ao meu namorado, Isaac, pelo companheirismo incansável, por dividir comigo os sonhos de vida e pelas incontáveis horas em que me ouviu falar sobre este trabalho. Às minhas amigas da faculdade e da vida, Jéssica, Camila, Renata, Lara e Andressa, que incentivaram a minha empolgação pelo Direito Constitucional desde as nossas primeiras disciplinas. A todos que integraram o Grupo de Estudos Conceito, especialmente às minhas amigas Priscilla e Maíra, por todas as sextas-feiras, sábados e domingos utilizados para estudar para a seleção do mestrado com leveza e empenho e por todo o apoio que sempre mantiverem.

Após o ingresso no PPGD/UFC, fui honrada com o suporte de pessoas por quem tenho enorme respeito e admiração e a quem tenho muito que agradecer. Em primeiro lugar, a minha orientadora, professora Juliana Diniz, que teve paciência e generosidade para dividir comigo os seus conhecimentos e, ao mesmo tempo, oferecer-me direcionamento e inspiração durante os momentos em que precisei. Aos professores do PPGD/UFC, que me possibilitaram ampliar a perspectiva para realizar esta pesquisa, e, especialmente, à professora Raquel Coelho, com que tive a oportunidade de fazer estágio em docência. À coordenação e à secretaria do PPGD/UFC, especialmente à professora Tarin Mont'Alverne, pela atenção às minhas demandas e pelo compromisso com o crescimento do Programa. Aos meus colegas da Turma 2015 do mestrado, com quem aprendi muito e dividi um caminho agradável de crescimento pessoal e acadêmico, especialmente ao Harley e à Maíra, que tantas vezes compartilharam comigo as suas impressões e contribuíram para a conclusão deste trabalho. Ao professor Ferdinand Pereira da Universidade Federal do Piauí, que teve a generosidade de me ceder o seu tempo e dar sugestões para a continuidade da pesquisa em um momento de particular angústia.

Aos professores Gustavo Cabral, Martônio Mont'Alverne e Vera Karam de Chueiri por me honrarem com a aceitação do convite para compor a banca.

Por fim, à CAPES e à Universidade Federal do Ceará, pelo incentivo e apoio financeiro para o desenvolvimento desta pesquisa.

RESUMO

O trabalho visa analisar o desenvolvimento do conceito de soberania do povo e a adequação ao contexto da democracia brasileira, considerando as interpretações acerca das tensões e das questões próprias ao seu desenvolvimento sociopolítico. O objetivo central é identificar uma interpretação racional e democrática da soberania, que proporcione estabilidade e segurança às relações jurídicas, mas que não ignore as demandas e os entraves sociais próprios de realidades excludentes. Para tanto, considera-se a necessidade de reconhecimento da pluralidade e da impossibilidade de unificação ou homogeneização de diversos elementos da vida social e a insuficiência do uso retórico/ideológico da soberania do povo para a fundamentação do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Soberania popular. Pluralidade Social. Modernidade. Participação Popular.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the development of popular sovereignty concept and its compatibility with the Brazilian democratic context, taking into consideration interpretations about the particular tensions and issues of its socio-political development. The main purpose is to identify a rational and democratic interpretation of sovereignty, which provides stability and security to juridical relations, but, at the same time, does not ignore demands and obstacles from realities of social exclusion. For this, it will be discussed the need of recognizing the plurality and the impossibility of unification or homogenization of various elements of social life and the insufficiency to use the sovereignty concept on a rhetoric/ideological way to explain the Democratic State foundation.

Keywords: Popular Sovereignty. Social Plurality. Modernity. Popular Participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
01- A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE SOBERANIA	10
1.1. A GÊNESE PRÉ-MODERNA: <i>REGNUM, IMPERIUM</i> E <i>SACERDOTIUM</i>	11
1.2. MODERNIDADE, COMPLEXIDADE SOCIAL E PLURALIDADE.....	17
1.3. A RELAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO DE NATUREZA HUMANA E A CENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO.....	24
1.4. O PODER CONSTITUINTE DA NAÇÃO NA OBRA DE EMMANUEL-JOSEPH SIEYÈS.....	29
2. AS LIMITAÇÕES DA NOÇÃO MODERNA DE SOBERANIA	34
2.1. CONSTITUCIONALISMO E SOBERANIA: O PARADOXO DO DIREITO.....	35
2.2 A QUESTÃO DA TITULARIDADE: QUEM É O POVO?.....	39
2.3. PLURALISMO, HOMOGENEIZAÇÃO E NEGAÇÃO DA DIFERENÇA.....	46
2.4. DEMOCRACIA E CONSULTA POPULAR: EXCESSOS DE SOBERANIA?.....	54
2.5. A CONCILIAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO POPULAR E REPRESENTAÇÃO.....	59
3. A COMPREENSÃO DA SOBERANIA POPULAR NO BRASIL: EXCLUSÃO SOCIAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO	68
3.1. A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E NAÇÃO NO BRASIL: REPRESENTAÇÃO, PEDAGOGIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO.....	72
3.2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	79
3.3. A SOBERANIA POPULAR NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	82
3.3.1 – O modelo de jurisdição constitucional brasileiro e os limites de atuação.....	83
3.3.2 – A soberania popular na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	87
CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS	98

INTRODUÇÃO

A ideia de soberania do povo integra a base da estrutura de justificação dos Estados democráticos contemporâneos, servindo como fundamento teórico das estruturas políticas e jurídicas. Em outros termos, compreende-se que, por ser soberano, o povo tem condições de constituir o Estado, o qual, necessariamente, tem de ser estruturado e de funcionar com vistas a respeitar a vontade do titular do poder político.

A forma como efetivamente a criação e o funcionamento da ordem político-jurídica se dará, entretanto, não é de tão clara apreensão. Questiona-se a viabilidade do exercício do poder diretamente pelo povo; a legitimidade do exercício realizado por intermediários – ainda que constituídos na forma de representantes –; a capacidade de funcionamento das democracias representativas, especialmente a do modelo liberal e partidário; e, sobretudo, as condições de serem erigidas instituições capazes de expressar a vontade do soberano e solucionar os conflitos sociais.

Essas questões, por sua vez, dão ensejo a várias outras: o que efetivamente pode ser entendido como “vontade do soberano”? Existe uma vontade comum? Existe, no corpo social, uma unidade capaz de ser personalizada na figura do povo? A criação de mecanismos de decisão direta por parte dos membros da comunidade política assegura um ganho democrático substancial? A vontade do povo se resume à vontade da maioria, seja populacional ou parlamentar? De que modo podem ser conciliadas as ideias de democracia e direitos humanos?

Com base nesses questionamentos, o trabalho tem o propósito de analisar a forma como a ideia de soberania do povo se desenvolveu e se modificou ao longo do seu uso histórico, a fim de se identificar os elementos que, tradicionalmente, são associados a ela, tais como democracia, representação, Estado Moderno e Constituição, e avaliar a adequação dessas concepções com as realidades excludentes que caracterizam a sociedade brasileira.

Para tanto, percorrer-se-á um roteiro de análise que se inicia, no primeiro capítulo, com a reconstrução historiográfica da concepção teórica clássica da soberania, de modo a delimitar o conceito sobre o qual se pretende discorrer, que é relacionado ao exercício do poder político e à capacidade de tomadas de decisões em uma comunidade.

Investiga-se a premissa de que os Estados nacionais foram desenvolvidos sob a expectativa de resolução de conflitos e de problemas de inclusão - individual, de classe ou de grupos -, sendo tal construção refratária às concepções pluralistas de soberania, o que é confrontado, mais recentemente, pela organização de Estados plurinacionais, que buscam uma

alternativa ao modelo de soberania que se relaciona com a ideia de eliminação das minorias, tidas como o ponto de fissura da unidade nacional e do poder monocêntrico do Estado.

Na teoria moderna, de um modo geral, a pluralidade da sociedade é compreendida como um elemento potencial de desordem, daí a necessidade de se identificar um poder soberano capaz de organizar a sociedade, governar as questões públicas e resolver os conflitos. Concomitante a isso, desenvolveu-se o ideal de igualdade entre os indivíduos da comunidade política e de identificação da sua vontade comum.

A partir dessas ideias-chave desenvolvidas na primeira parte do trabalho, no segundo capítulo, busca-se apresentar as dificuldades do conceito de soberania que tem sido desenvolvido na Modernidade, enfatizando as limitações das concepções que, de algum modo, pretendem dar contornos de universalidade e unicidade aos elementos da vida social e política. Analisam-se as críticas à capacidade do Estado, enquanto centro principal de poder, de normatizar e resolver de modo eficaz os conflitos sociais, que têm ganhado dimensão cada vez maior a partir da expansão das fronteiras territoriais, econômicas e culturais, de modo a analisar a ideia de soberania não apenas em sua dimensão política, mas também a considerando como fenômeno sociológico relacionado à capacidade de controle social.

A partir de críticas à concepção de Modernidade que se concentra na crença na estrita racionalidade como meio de superação dos antagonismos sociais e autodeterminação subjetiva, visa-se enfatizar a necessidade de radicalizar a noção de pluralidade – e toda a complexidade que daí advém - como elemento que caracteriza um Estado democrático e reconhecer a insuficiência de uma organização política erigida sob a noção de instituições apartadas do seio social ou excessivamente centralizadoras. A institucionalização exagerada, muitas vezes, gera a impressão da separação da sociedade e do Estado de modo quase concorrente, como se os interesses de ambos fossem absolutamente distintos ou como se a sociedade civil fosse limitada às questões privadas, de cunho econômico e moral, e a ordem pública às questões propriamente políticas, fazendo crer em uma separação rígida entre o que é estritamente social e estritamente político.

Nesse ínterim, considera-se que o aumento da capacidade de ação das instituições estatais no corpo da sociedade depende da confiança generalizada na força normativa do direito, o que se relaciona não apenas com o próprio funcionamento da máquina estatal, mas com a possibilidade de acesso e influência nas esferas de decisão pela maior quantidade possível de pessoas. Por outro lado, de modo paralelo à ideia de expansão dos espaços de deliberação e participação popular, apresentam-se as críticas às formas de democracia que enfatizam meios plebicitários de decisão, considerando, inclusive, a possibilidade de haver

substantiva perda democrática com o resultado das decisões, o que, em últimos termos, pode ser simbolizado pelo paradoxo existente entre constitucionalismo e soberania popular.

Por fim, no terceiro capítulo, busca-se analisar a forma como o exercício da soberania tem sido pensado e normatizado no Brasil, a partir de características da realidade nacional causadoras de entraves para a efetiva participação política de grandes parcelas da sociedade.

Com isso, parte-se da hipótese de que, no Brasil, há uma forte tendência em correlacionar o conceito de soberania do povo a uma ideia de democracia representativa restritiva e centralizadora, que minimiza ao máximo a participação direta da população nas tomadas de decisões e não contribui para a criação de espaços diversificados de deliberação, pautando-se na figura central das instituições – e não da sociedade civil - como marco da democracia.

Parte-se da premissa, porém, de que não há como se falar em soberania sem que haja a ruptura com noções meramente institucionais do exercício do poder político, com vias a pluralizar os espaços de decisão democrática, especialmente porque, nas Modernidades periféricas, a universalização e homogeneização dos ideais de vida e interesses democráticos tende a agravar o quadro de exclusão e perpetuar as formas de dominação.

01- A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE SOBERANIA

As teorias políticas dificilmente são propagadas de maneira pura ou linear. Na realidade, ao longo de sua trajetória, uma ideia recebe diferentes significações, de modo que a discussão da adequação conceitual e das formas de exercício da soberania do povo se apresenta como uma tarefa contínua, que, para ser realizada satisfatoriamente, necessita ter o sentido a que se faz menção devidamente delimitado. A familiaridade da expressão soberania - que extrapola o espaço de discussão acadêmica, política ou constitucional e se dissemina nas mais diversas esferas da sociedade - chama atenção para a possibilidade de apropriação lexical do termo, forçando uma análise crítica do seu uso, que poderá ser realizada a partir da compreensão do desenvolvimento do conceito.

A visualização da compatibilização do conceito estudado numa realidade distinta daquela em que suas bases foram sedimentadas pretende ser realizada a partir de uma perspectiva abrangente, que não se reduz à ideia construída por algum autor isoladamente. Assim, a sistematização do tema segue uma fusão de elementos dos métodos da história dos conceitos alemã, a partir da influência de Reinhart Koselleck, e da história dos discursos, a partir da influência de J. G. A. Pocock e Quentin Skinner, de modo que, no trabalho, importam o conceito isolado e a forma como foram construídas as suas possíveis significações, a fim de estabelecer um sentido consensualmente aceito e que constitua uma mensagem de longa duração a partir de sua repetição; sem se desconsiderar o contexto histórico e o diálogo estabelecido com as leituras posteriores.

O longo período histórico mencionado neste capítulo, por si só, demonstra que o intento do trabalho é de contextualizar os problemas de uma maneira geral e não reconstruir detalhadamente o caminho de desenvolvimento do conceito. Para tanto, enfatiza-se o caráter interdisciplinar da análise e a consideração da historicidade e contestabilidade das interpretações dos conceitos políticos.

Destaca-se, por fim, que o objeto do trabalho é a *soberania popular*, compreendida como o fundamento do poder jurídico e político, não se confundindo – ainda que não possa ser integralmente dissociada – com a ideia de soberania estatal, ou, especificamente, com a forma como os Estados nacionais interagem na esfera internacional, cuja adequação conceitual tem sido contestada de maneira reiterada em razão da mundialização das relações interestatais.

As ideias, os problemas e as críticas apresentadas no trabalho são relacionados ao modo como o direito se comunica com os outros sistemas sociais, especialmente a política, na

busca de legitimação da ação estatal e de canalização das demandas e dos conflitos que estão dispersos no corpo social, enfatizando-se a necessidade de se pensar a questão da pluralidade de modo mais profundo.

1.1. A GÊNESE PRÉ-MODERNA: *REGNUM, IMPERIUM E SACERDOTIUM*

Ainda que seja considerado essencialmente um conceito moderno, a gênese da ideia de soberania é identificada ainda na Pré-Modernidade quando se discutia a divisão do poder temporal e do poder sacro e a titularidade e os limites do poder do Império e do Reino.

Como destacado por Barros (2013:11-12), no final da Idade Média, foi fundamental para a centralização do poder político e militar dos reis a elaboração de teorias que defendiam a liberdade de decisão e ação desses agentes, especialmente em face do poder da Igreja e dos Impérios, de modo a superar a ideia de que o poder dos monarcas era limitado aos seus patrimônios e a reconhecê-lo como público, passando o governante a monopolizar o uso da força sobre um território ou uma população. A elaboração do conceito de soberania é identificada, a princípio, com conotações essencialmente territoriais, pois se buscava diferenciar a imagem dos Estados da figura de associações de outras naturezas e, ao mesmo tempo, destacar a independência deles frente às forças estrangeiras.

Kritsch (2004:103) ressalta que esse processo não se deu de forma regular na Europa, inclusive porque teve início antes na Inglaterra e, posteriormente, em outras partes do continente, mas que é possível apontar elementos de contato que formaram a base da justificação do poder do Estado. Exemplificativamente, aponta o surgimento de novos atores na disputa pelo poder, que seriam determinantes para a sua redistribuição, tais como, na Inglaterra, os barões que se opunham à Coroa e à Igreja e, na Europa continental, a monarquia nascente que rivalizava com o Império, o Papado e os poderes locais.

Esses conflitos eram externados menos como questões de poder político e mais como questões de jurisdição, de maneira que o conteúdo discutido era a legitimidade de determinado agente para dizer a lei ou os fundamentos do direito das partes em conflito. O surgimento das novas forças sociais, que passaram a se definir como legítimas detentoras dessas competências ou a questionar as antigas estruturas que diziam o que era o direito, impulsionou os rearranjos políticos que, posteriormente, passariam a identificar o Estado Moderno.

Para Kristch (2002:33), os elementos de redefinição da organização do poder seriam construídos a partir das estruturas medievais e redundariam em características que

eram impensáveis na Europa antes do século XI, quando se vivenciava um cenário de grandes migrações, guerras constantes e fragmentação do poder.

Os períodos de relativa estabilidade, após anos de guerras e conquistas de territórios, possibilitaram a estruturação de instituições mais sólidas e crescentemente centralizadas, além do fortalecimento da segurança interna e externa, que permitiu o desenvolvimento de estruturas de produção e comércio. Tais fatores, somados, criaram condições de estabelecimento progressivo de um sentimento de lealdade em relação à Igreja, à comunidade e à família, que, posteriormente, seriam transferidos para a figura do Estado que estava sendo gestada.

A existência de uma diversidade de costumes foi superada pela presença de uma instituição que buscava ser a fonte do direito a partir da construção de uma única ordem jurídica. Esse fenômeno foi sendo reproduzido pelo continente europeu na medida em que a centralização do poder foi sendo fortalecida em cada região. De tal modo, ainda que se reconhecesse a legitimidade dos costumes locais, a tendência de tornar o poder central uma última instância de resoluções de conflitos ou fonte primária da lei foi sendo, progressivamente, sedimentada em concomitância com a ideia de que o rei era o soberano sobre todos.

O fato é que, se até o século XI, não se verificavam conflitos acerca da legitimidade de elaboração da legislação ou, no máximo, eram limitados à própria Igreja, após a estabilização territorial, novos atores passaram a concorrer por esse poder, o que restou notório com a questão das Investiduras e com contendas acerca da possibilidade de os reis cobrarem tributos do clero ou da legitimidade da Igreja para prender e julgar bispos acusados de traição.

Essas disputas em relação à investidura de cargos clericais e a possibilidade de tributar as atividades da Igreja, independentemente do vínculo com Roma, simbolizavam a tensão entre *Imperium* e *Sacerdotium*, isto é, entre o poder secular que pretendia afirmar a sua jurisdição sobre determinado território e a tentativa de se afirmar a existência de uma comunidade cristã universal, gerida pela Igreja e personificada na ideia da doutrina do poder supremo do papa (*plenitudo potestatis*).

O questionamento acerca dos limites do poder papal e da possibilidade de dissociação entre o poder temporal e o secular permeou grande parte do Medieval. Na obra de Guilherme de Ockham, por exemplo, discutiu-se a legitimidade da pretensão clerical de estender o próprio poder sobre todos os domínios da vida social, o que, em últimos termos, representava a discussão acerca da distinção entre os papéis de cristão e cidadão,

demonstrando que, naquele período, ainda não havia a plena diferenciação entre as esferas pública e privada da vida. É com a contestação da doutrina do *plenitudo potestatis* do Papa e com a diferenciação dos papéis sociais de cada indivíduo que se começa a vislumbrar o início da ideia de subjetividade, que ganhará contornos muito acentuados na Modernidade.

Considerando o indivíduo como um sujeito dotado da liberdade concedida por Deus, no pensamento de Ockham (1995:101), não havia evidência bíblica que demonstrasse a concessão de um reinado universal à Igreja. Ao contrário, para ele, nem mesmo Cristo, enquanto limitado à condição de homem mortal, deteve o comando universal sobre todas as coisas do mundo. O reino de Deus pertencia ao plano espiritual e não ao terreno. Desse modo, não tendo sido concedido a Pedro (primeiro bispo de Roma) o domínio sobre um reinado temporal universal, não seria possível afirmar que o poder do Imperador dependeria da aprovação papal. A legitimidade da autoridade imperial decorreria da aceitação dos súditos, os quais, por serem livres, teriam o arbítrio de decidir serem governados por alguém.

Sobre isso, Palaro (2012:118) destaca:

Refletindo-se sobre o fato de que para ele a justificação última da autoridade, que permite a um homem dominar sobre os outros, é dada pela faculdade de atribuir-se governantes, faculdade conferida por Deus aos homens por haver deixado à razão humana o julgar sobre a conveniência de instituir uma autoridade, parece lógico concluir que, para nosso autor, um poder é legítimo quando é querido pelo povo. Guilherme é explícito neste sentido, a ponto de algum estudioso ter visto em Ockham um defensor do contrato social.

Outro autor que pensou a relação entre o poder secular e o poder espiritual foi Marsílio de Pádua, o qual defendeu que o poder supremo não poderia ser de titularidade nem da papa nem do imperador, uma vez que aos dois faltaria a competência para se autoneomarem. Desse modo, era necessário encontrar outra fonte do poder, o que o levou a defender que a multidão – alçada à condição de sujeito político - agiria como autoridade final, ao afirmar que “a autoridade de passar ou de instituir as leis pertence, portanto, unicamente ao corpo universal de cidadãos ou a sua parte predominante”. (PÁDUA, 2005:68, tradução nossa)

Destaque-se que, apesar de Guilherme de Ockham e Marsílio de Pádua terem sido contemporâneos, os conflitos entre os limites do poder da Igreja e dos reinos se estenderam por séculos. Kraitsch (2004:111) identifica que foi no ano de 1313 que o Papa Clemente V, por meio do decreto *Pastoralis cura*, aderiu oficialmente à premissa, até então teórica, de que o rei é soberano em seu território, não podendo ser citado a comparecer perante nenhum tribunal, rei ou imperador, pois, não sendo súdito, não poderia incorrer no crime de traição.

Tem-se, então, uma primeira noção de soberania, que passa a ser compreendida como limitação territorial e vinculação à ideia de governo e jurisdição.

A referência mais frequente remete Beumanoir; autor do primeiro texto conhecido em que aparece a palavra “soberano” (“*souverain*”). A noção vinculava-se tanto à ideia de função governamental quanto à de jurisdição: “Verdade é que o rei é soberano acima de todos e tem, de seu direito, a guarda geral de todo o seu reino, pelo que ele pode estabelecer tudo o que lhe aprouver para o proveito comum, e o que ele estabelece deve ser seguido [...]. E, como ele é soberano acima de todos, nós o nomeamos ao falar de alguma soberania que lhe pertença”. (BEUMANOIR, 1970, §1043).

Todas as propriedades mais importantes do poder soberano, tais como concebidas pelas modernas teorias do Estado, aparecem nessa passagem de Beumanoir: o domínio definido (“seu reino”); o poder legislativo amplo (“estabelecer tudo o que lhe aprouver para o proveito comum”); o caráter vinculante das normas (“o que ele estabelece deve ser seguido”); o uso da força como parte da função (“a guarda geral de todo o reino”); a supremacia da autoridade (“soberano acima de todos”) e, o que especialmente significativo, a ideia de uma legitimidade independente de qualquer outro poder (“tem, de seu direito”, todos os poderes mencionados). (KRISTCH, 2004:111)

O destaque dado à percepção desses elementos visa a comprovar o fato de não ser historicamente correto afirmar que, antes da Modernidade, desconhecia-se absolutamente a ideia de soberania. Ao contrário, os elementos que, posteriormente, seriam unidos como justificativa do poder encontram, em grande parte, suas origens ainda na Pré-Modernidade. A ideia de um poder superior de comando, por exemplo, era conhecida, pelo menos, desde a doutrina dos poderes plenos do Papa. Faltava, porém, a sistematização dos elementos que passariam a integrar o conceito moderno de soberania.

Considera-se que apenas a partir do pensamento de Jean Bodin verificou-se um esforço de sistematização e precisão teórica desse conceito, por meio da análise de sua natureza e de sua função, passando-se a definir a soberania como o “poder perpétuo e absoluto de uma República”. (BODIN, 1993:74, tradução nossa)

Esse poder, entretanto, não era descrito como arbitrário, considerando que, para Bodin (1993:44), a República¹ (Estado) pressupunha que fosse erigido um “reto governo” (*droit gouvernement*), isto é, um governo justo, que não pautasse a sua atuação no mero uso da força e que, assim, alcançasse legitimidade e não se confundisse com uma mera tropa de ladrões ou piratas, em quem não se poderia confiar e com quem não se pensaria em fazer alianças ou comércio.

O francês também acreditava que o poder público havia sido originado em razão da natureza violenta do ser humano, de maneira que somente com a cessão do poder a um líder as pessoas poderiam sobreviver. Nesse sentido, a soberania era de titularidade da

¹ República é um governo reto de várias famílias, e daquilo que lhes é comum, com poder soberano. (BODIN, 1993:44, tradução nossa).

República e não da pessoa do líder, cujo papel era dar unidade de comando à comunidade. (BODIN,1993:64)

Ao mesmo tempo em que se imaginou um poder soberano capaz de dar estabilidade e segurança às relações sociais, desenvolveu-se a noção de individualidade que marcaria o pensamento moderno. O agir público do sujeito coletivo, simbolizado na figura do soberano, é, finalmente, dissociado do agir privado dos cidadãos.

A ideia de unidade como elemento característico da comunidade política torna a noção de um poder supremo e absoluto – esse sim já conhecido na Idade Média a partir do *plenitudo potestatis* do papa e imperador - uma inovação. Na obra de Bodin, a soberania, por deter a capacidade de unir o corpo social, funciona como o próprio eixo da República, na medida em que torna os corpos particulares em políticos.

Ao analisar esse aspecto da obra do autor francês, Scattola (2005:63) afirma que, “definindo a soberania como um poder absoluto de disposição sobre a lei civil, Bodin consegue o efeito de neutralizar o conflito sobre a interpretação da lei e, mais em geral, sobre a vontade que deve guiar a república”. Em outros termos, a partir da ideia de que existe uma força de comando superior capaz de unificar toda a sociedade dentro de determinado território, torna-se todos os indivíduos iguais, uma vez que todos compartilham a qualidade de súditos. As diferenças entre os diferentes grupos e indivíduos são compreendidas a partir de uma perspectiva estritamente privada, pois, no momento em que comparecem perante o soberano, todos passam a ser igualmente submetidos ao seu poder.

Portanto, é necessário que se reconheça que a unidade do poder político é associada à ideia de pluralidade dentro da República, que é identificada e aceita por Bodin (1993:65, tradução nossa):

De vários cidadãos, sejam naturais, naturalizados ou escravos libertos (que são os três meios que a lei prevê para alguém ser cidadão), se faz uma República, quando eles são governados pelo poder soberano de um ou de vários senhores, ainda que tenham diversidade de leis, línguas, costumes, religiões ou nações.

Essa noção de igualdade dos súditos é, no entanto, bastante distinta da que se desenvolverá na Modernidade, pois a vontade política ainda é da pessoa do soberano, cabendo aos súditos submeter-se a ela. Como afirmado por Scattola (2005:65), a noção de unidade política para Bodin é “concebida como submissão a uma mesma instância, e não como um processo de unificação que acontece, em primeiro lugar, entre sujeitos”. De modo diverso, a noção de soberania desenvolvida na Modernidade compreende a existência de indivíduos naturalmente livres e iguais, sendo esse, inclusive, o motivo da guerra incessante impulsionada pelas paixões no estado de natureza. Desse modo, o pacto social que funda a

sociedade política e cria o soberano, necessariamente, torna-o o representante da vontade de todos; ele é compreendido como o intermediário da relação entre os indivíduos, não uma força superior.

Discorrendo sobre relação entre súditos e soberano, no pensamento de Bodin, Scattola (2005:66) afirma:

À pergunta: ‘De onde procede a soberania de um rei?’, não se responde com o raciocínio segundo o qual uma comunidade se constitui através do seu representante, tampouco responde-se: ‘a soberania é igual à ação com que se unifica um povo’, mas, ao contrário, aponta-se um sujeito que, no passado, detinha um determinado quinhão de *imperium* e que com ação voluntária e juridicamente legítima cedeu essa sua propriedade a outrem. A soberania, portanto, é um bem que pode ser transmitido, um pacote de direitos ou de possibilidades, que pode ser apanágio de diversos sujeitos, desde que consigam demonstrar a que título gozam desse bem.

Não é em um pacto social que Bodin (1993:64) busca explicar o surgimento da soberania, mas a partir de uma autoridade anterior detida pelos chefes de família, os quais alienam parte de sua liberdade para servir à autoridade de outrem, normalmente em decorrência de um ato de violência. Nessa perspectiva, a soberania do príncipe se originou, portanto, do emprego da força e da violência e é o poder que une todos os membros e as partes da República.

Com essa constatação, denota-se uma sensível modificação, no fim da Idade Média, da forma como a natureza humana era descrita. Se, desde a Antiguidade, a noção de sociabilidade inata era o que se relacionava diretamente com as teorias de justificação e organização do poder, a partir do fim da Idade Média, uma nova categoria passou a ser essencial: a conflitualidade.

Passando o conflito a ser compreendido como a principal característica da natureza humana, decorrente do incessante desejo de possuir e da incapacidade de consegui-lo, a sociabilidade deixou de ser pensada como uma virtude natural. Não havia, porém, até aquele momento, um espaço homogêneo de atuação do poder, que somente seria conhecido a partir da formação do Estado Moderno, uma vez que o cenário político, até o fim da Idade Média, era de acentuada divisão do poder.

De tal modo, passou-se a defender que a ideia do Estado Nacional Moderno se relacionava diretamente com a contraposição ao pluralismo e à fragmentação do poder e com a conseqüente ideia de um poder político e uma ordem jurídica suprema em determinado território. Conforme afirmado por Neves (1993:158, tradução nossa), “torna-se inconcebível, então, a existência de qualquer outra ordem político-jurídica supraordenada ou coordenada ao Estado, no espaço em que esse se encontra em vigor”.

1.2. MODERNIDADE, COMPLEXIDADE SOCIAL E PLURALIDADE

Como anteriormente afirmado, o conceito de soberania, nos termos atualmente conhecidos, teve o seu desenvolvimento marcado pelo paradigma ético-filosófico estabelecido pela Modernidade. Em razão disso, é necessário que se compreenda o contexto que influenciou diretamente a forma como se passou a pensar a questão do poder após a Idade Média.

A Modernidade é marcada pelo surgimento da consciência de um “novo começo no processo civilizatório do Ocidente”, caracterizado pela possibilidade de transformação da vida humana por meio do uso da razão em contraposição à “filosofia da ordem”, que predominou na Idade Média e que fundamentava uma ideia de totalidade cósmica. (OLIVEIRA, 2009:16).

No pensamento medieval, buscava-se estabelecer o lugar de cada coisa na totalidade da realidade, de tal forma que a ação de cada indivíduo era determinada por uma ordem cósmica superior a ele; não era fruto de sua vontade. Nesse contexto, é destacável a ideia de não-diferenciação entre as esferas da vida humana, inclusive a política e o direito, que eram, em última instância, determinadas pela religião. O agir humano era pré-determinado pela ordem divina, não sendo considerada a historicidade dos indivíduos e o caráter de abertura ante a facticidade. Os juízos de valor, tais como bom/mau, certo/errado, belo/feio e digno/indigno, eram compreendidos como descrições de uma realidade objetiva ou propriedades das coisas do mundo que deveriam ser descobertas.

A percepção de que esses valores não eram descrições objetivas, mas criações humanas, modificou a forma como as sociedades ocidentais lidam com a realidade, pois, sendo ela, em última análise, um fruto da obra humana e não de uma ordem pré-determinada, há um espaço de autonomia para que os indivíduos se insurjam ante à facticidade.

No pensamento moderno, essa mudança é aprofundada quando se passa a buscar na ideia de sujeito (marcado pela autoconsciência) a nova fundamentação para o agir ético. O sujeito, que outrora fora considerado como uma mera parte de uma ordem pré-determinada, passou a ser interpretado como um ser autônomo, capaz de buscar os modos e as razões do seu agir. A noção de autonomia individual, inclusive para desenvolver a própria personalidade, define a marca central da perspectiva moral moderna e se associa à valorização da proteção humana na forma de direitos com pretensão de validade moral universal (direitos naturais).

O poder divino e os costumes cedem lugar ao conhecimento e à razão, que passa a ser o modo essencial de se fundamentar o ético. O ser humano, desse modo, por meio da razão, é livre para se opor e modificar a facticidade, residindo nisso a noção de sua dignidade.

Segundo Oliveira (2009: 18-19):

Explicita-se aqui o tema central da modernidade: a razão é o grande instrumento de emancipação da humanidade, a fonte de criação do começo novo para o homem, o penhor de sua vida autônoma. É através dela que o homem se desliga de toda e qualquer determinação exterior a ele, portanto ela é mediadora de autonomia.

Nesse mesmo sentido, Duso (2005:113) explica que a mudança radical na forma de pensar a sociedade – que passou a ser compreendida como uma ordem dominada pelo caos e pelo conflito – levou à perda do referencial ético até então vigente, de modo que, “até mesmo a filosofia, na sua dimensão ético-política, não parece mais capaz de constituir uma orientação suficiente, pois estava baseada nos princípios da experiência por um lado e da virtude, especificamente da prudência, por outro”. O desafio, então, passou a ser a busca por uma nova racionalidade, capaz de superar as diversas opiniões sobre a justiça e de ser aceita por todos. Essa modificação no modo de conceber a organização social tornou indispensável a análise dos elementos que, antes da Modernidade, já se desenvolviam como base do que posteriormente seria teorizado como o fundamento do poder.

Destaque-se que não se pretende afirmar que havia homogeneidade de realidades e de doutrinas na Europa antes da Modernidade. Considera-se, porém, que havia uma influência comum, originária da Antiguidade, de se pensar a sociabilidade como algo intrínseco à natureza humana e que ocorreu uma modificação na forma de pensar a política, que se traduziria em uma linguagem amplamente compartilhada na Modernidade. Sobre essa diferença, Duso (2005:30) afirma que “no ato de nascimento da ciência política moderna, se sentirá a necessidade de julgar como não racional e legítimo o pensamento político próprio de uma concepção política milenar”, isto é, aquela advinda do pensamento greco-romano. O conceito de poder político, no sentido moderno, passa a ser relacionado, então, com a necessidade de se construir racionalmente uma sociedade justa.

Essa ideia de razão como instrumento de emancipação é interligada à de capacidade de “superação dos antagonismos da natureza humana”, que são a base, por exemplo, do pensamento de Thomas Hobbes, para quem o Estado é criado com o intuito de possibilitar a conservação da vida e a satisfação das necessidades. Nesse sentido, Taylor (2013:15) compreende que a investigação acerca da identidade moderna, necessariamente, passa pela compreensão da relação intrínseca entre individualidade e bem, ou, em outros termos, entre identidade e moralidade.

Cabe acrescentar que existe uma relação direta entre a possibilidade de afirmação de uma identidade individual e a criação de uma ordem social comum universal, personificada pela unidade da lei estatal. Por essa razão, para Lyotard (1988:21), o vínculo social na Modernidade tem como premissa central a noção de que “a sociedade é uma totalidade unida, uma ‘unicidade’”; de tal modo que, apesar de ser marcado pela complexidade, todo o funcionamento social deveria ser arquitetado de forma a manter essa unidade, sob pena de ser considerado disfuncional.

A unicidade é revelada pela ideia de coletividade decorrente das grandes narrativas modernas, isto é, pela crença na possibilidade de se elaborar, racionalmente, um ideal universal de legitimação. O discurso de legitimação se dá por meio de debates e em linguagem científica, afastando-se da forma narrativa da Pré-Modernidade - que se legitimava na pragmática da transmissão do conhecimento -, e das formas de saber tidas por místicas ou decorrentes dos costumes.

Oliveira (2012:60) sintetiza essa ideia de universalização dos discursos próprias da Modernidade da seguinte forma:

Trata-se, assim, de um metadiscurso que paira sobre os discursos singulares e os abrange a todos, no qual todos os discursos singulares participam na medida em que pretendem legitimidade. As formas deste metadiscurso variaram na modernidade: a razão do iluminismo, o espírito absoluto do idealismo alemão, o sujeito da classe trabalhadora no pensamento de Marx etc. Todos possuem o mesmo pressuposto fundamental: a “pretensão de universalidade”, o que se concretiza nas diferentes tentativas de articular um discurso sobre o mundo enquanto totalidade num “sistema” capaz de abranger todas as dimensões do real.

Contra-pondo-se a isso, dentro de um amplo espectro do que se tem chamado de pensamento pós-moderno², visualizam-se correntes que rejeitam a possibilidade de consenso construído a partir de um debate estritamente racional, enfocando-se outros elementos que constituem o agir humano, como as paixões e os desejos.

Na lógica de funcionamento da sociedade pós-moderna, Lyotard (1988:31) relaciona o vínculo social com o elemento comunicacional, enfatizando a “atomização do social em flexíveis jogos de linguagem”. Assim, a crença moderna da possibilidade de um consenso universal é substituída pelo dissenso generalizado e pela ideia de pequenos relatos – corroendo-se os metadiscursos próprios da ideia segundo a qual a ciência seria a forma de saber segura para a explicação dos fenômenos do mundo e, por isso, seria capaz de legitimar todos os outros discursos.

² O termo pós-modernidade engloba diferentes expressões, desde a arte até a ciência e filosofia e não há aqui pretensão de abordar todas as suas nuances ou interpretações. Quando a ela for feita menção, estar-se-á referindo a aspectos específicos que se contrapõem às pretensões de racionalidade e universalidade apresentadas, anteriormente, como marcas do pensamento moderno.

Essa é a referência de autores, como Quijano (2009:75), quando defendem a desnaturalização das formas monopolizadoras do conhecimento, especialmente o científico, que são apresentados como predominantes e mais seguros, gerando uma concepção unidirecional da humanidade e uma divisão da realidade em binômios, tais como inferiores-superiores, primitivos-civilizados ou irracionais-rationais.

Nesse mesmo sentido, para Touraine (1994:09), a afirmação central da Modernidade contestada por seus críticos é a de que a razão – que impulsiona os êxitos da ciência e substitui a arbitrariedade e a violência pelo Estado de Direito e pelo mercado – e a consequente autodeterminação humana levariam à abundância, à liberdade e à felicidade. Para ele, há de se enfatizar a insuficiência da tradição que limita a Modernidade à racionalização e passar a considerar a questão do sujeito pessoal e da subjetivação.

A modernidade não repousa sobre um princípio único e menos ainda sobre a simples distribuição dos obstáculos ao reinado da razão; ela é feita do diálogo entre Razão e Sujeito. Sem a Razão, o Sujeito se fecha na obsessão da sua identidade; sem o Sujeito, a Razão se torna o instrumento do poder. Neste século conhecemos simultaneamente a ditadura da Razão e as perversões totalitárias do Sujeito, é possível que as duas figuras da modernidade, que se combateram ou ignoraram, finalmente dialoguem e aprendam a viver juntas? (TOURAINÉ, 1994:14)

A conciliação da ideia de Sujeito e da Razão leva à desconstrução da ideia de que o triunfo da razão seria o agente da Modernidade - não uma classe, um grupo ou uma categoria social específica – e que ele impunha “a destruição dos laços sociais, dos sentimentos, dos costumes e das crenças chamadas tradicionais”. (TOURAINÉ, 1994:19)

Os efeitos práticos da crença de aniquilamento dos laços com o tradicional podem ser considerados de modos diversos em cada parte do Ocidente, especialmente quando se analisa a realidade de países que foram colônias. O fato é que, para Touraine (1994:26), em comum, pode-se verificar que esse pensamento expõe a fragilidade da ideologia racionalista, na medida em que não consegue propor um modelo positivo à Modernidade, mantendo-se atada à crítica da tradição.

A concepção da modernidade elaborada pelos filósofos da ilustração é revolucionária, porém nada mais que isso. Ela não define nem uma cultura, nem uma sociedade; ela mais incita as lutas contra a sociedade tradicional do que esclarece os mecanismos de funcionamento de uma nova sociedade. Desequilíbrio que se encontra na sociologia; desde o final do século XIX, ela colocou no centro do seu vocabulário a oposição entre tradicional e moderno, entre comunidade e sociedade em Tönnies, entre *ascription* e *achievement* em Linton, os termos opostos dos eixos que definem os *patternvariables* em Parsons e, mais recentemente, entre holismo e individualismo em Louis Dumont. Em todos esses casos o termo que define a sociedade moderna permanece vago, como se somente a sociedade dita tradicional estivesse organizada em torno de um princípio positivamente definido e, portanto, capaz de comandar os dispositivos institucionais, ao passo que aquilo que define a sociedade moderna seria negativo, antes força de dissolução da antiga ordem que construção de uma nova. (TOURAINÉ, 1994:26-27)

Afastando-se do ideal racional de universalização, a emancipação humana é trabalhada pelo pensamento pós-moderno a partir da ênfase na pluralidade e da aceitação do conflito constante, ante a impossibilidade de se chegar a consensos duradouros, recusando-se à ideia de unidade, universalidade e imutabilidade. Em consequência disso, modificam-se a forma de interpretar os fatos históricos e a própria ideia de progresso, na medida em que uma forma de vida específica (notadamente a de matriz eurocêntrica) não mais pode ser tida como o modelo ideal, colocando-se a emancipação humana como determinação cultural construída por cada comunidade ou indivíduo.

A abertura para o conflito é revelada como forma de desconfiança com os consensos e com a universalização. A partir disso, apresentando uma crítica geral aos autores que são definidos como pós-modernos, Sokal e Bricmont (1999:63-64) destacam a identificação desse pensamento com o relativismo cognitivo ou epistêmico, definido como “toda filosofia que pretende que a veracidade ou falsidade de uma afirmação é relativa a um indivíduo ou a um grupo social”. (tradução nossa).

Nesse sentido, critica-se o pensamento pós-moderno pela sua irracionalidade, que gera situações de solipsismos e insegurança, na medida em que não se tem uma forma de estabelecer os arranjos sociais senão em microesferas e de forma precária. Destaque-se, entretanto, que, conforme admitem Sokal e Bricmont (1999:202), algumas ideias moderadas rotuladas como pós-modernas representam correções necessárias à “modernidade ingênua”, que se amparava em ideias de progresso indefinido e contínuo, eurocentrismo e cientificismo. Nesse sentido, a crítica se direciona à “versão radical” do pós-modernismo ou às derivações dela, que se relacionam com relativismo cognitivo, ceticismo e excessivo apelo ao subjetivismo.

É possível, porém, abordar a questão da Modernidade a partir de outros elementos, como faz a teoria dos sistemas sociais desenvolvidas por Niklas Luhmann³, que enfatiza a questão da hipercomplexidade e trata a ideia de universalidade do modo bastante diferente do referencial anteriormente mencionado. Como destacado por Neves (2013:50), “nessa orientação, não há um ponto privilegiado a partir do qual se possa refletir

³A explicação detalhada acerca de referida teoria demandaria um esforço desnecessário para a compreensão do objeto aqui estudado, considerando que, apesar de se adotar algumas noções compartilhadas com essa perspectiva sistêmica, não se pretende fazer a análise da ideia de soberania limitada a esse quadro teórico, especialmente por se considerar que, conforme será demonstrado adiante, o panorama teórico-filosófico em que foi gestada grande parte dos ideais do fundamento do poder político-jurídico foi essencialmente aquele anteriormente mencionado, em que se busca, por meio da razão, universalizar os ideais de bem e de justiça e se livrar das ameaças à vida e à segurança humana.

racionalmente sobre a sociedade como uma unidade total: toda perspectiva é parcial, toda racionalidade é sistêmica”.

A constatação da inexistência de uma unidade social não se confunde, no entanto, com a defesa da existência de instâncias jurídicas autônomas que se contrapõem à onipotência do Estado Moderno. Ao contrário, para Neves (1993:157), o dilema monismo jurídico vs. pluralismo jurídico resta superado a partir da concepção de que ambas não são noções excludentes, mas que, na realidade, precisam ser combinadas para o entendimento do papel atual do direito.

Para o autor, existe um fator de unidade do direito moderno (o código lícito/ilícito) que coexiste com os programas critérios do sistema jurídico, isto é, com os atos que correspondem à heterogeneidade e à fragmentação das expectativas normativas dos diversos grupos sociais. Em outros termos, a unidade formal do direito, representada pela Constituição, não exclui a pluralidade material. Não se ignora, portanto, que a pluralidade - causa da hipercomplexidade social representada pela diferenciação sistêmica - tenha de ser considerada para a devida eficácia e vigência do direito. O que não se admite, nesse referencial teórico, é a defesa da existência de sistemas jurídicos perfeitamente diferenciados e funcionais.

À crítica da hipertrofia jurídica do Estado e à desconfiança acerca da sua capacidade de criar mecanismos de emancipação social que atendam às expectativas normativas diversas, que estão na base de grande parte das teorias do pluralismo jurídico, Neves (1993:161, tradução nossa) contrapõe o fato de, nas tradições europeia e norte-americana, em que foram gestadas as teorias pluralistas que se pretende transplantar para a América Latina, não haver dúvidas quanto à “capacidade de autorreprodução consistente do direito positivo estatal”, isto é, a identidade e a autonomia funcional do sistema jurídico são pressupostas; não há dúvidas acerca da existência e da funcionalidade da legalidade. Ao contrário, confrontam-se os excessos de legalidade jurisdicante do Estado e idealizam-se formas jurídicas alternativas em razão de um problema de heterorreferência, não como resposta à falta de acesso aos mecanismos legais.

Interpreta-se essa leitura proposta pela teoria sistêmica como uma forma de aprimoramento para o que, atualmente, tem-se como a função e o desafio da Modernidade. Não se desconhece, portanto, a possibilidade de identificação de diferentes tradições dos referenciais teóricos mencionados para a caracterização do panorama histórico-conceitual de Modernidade em que se situam as ideias abordadas no trabalho. Sobre isso, sinteticamente, Villas-Bôas Filho (2009:55-57) esclarece:

A partir dessa definição, Martuccelli aponta a existência de três grandes matrizes de descrição da modernidade, a saber: a) matriz de diferenciação social; b) matriz de racionalização; c) matriz da condição moderna. A matriz que privilegia a diferenciação social como forma de descrição da modernidade está estruturada a partir do pensamento de Durkheim e agrega autores como Talcott Parsons, Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann, caracterizando-se, sobretudo, pela ênfase dada à diferenciação crescente dos vários domínios sociais, que passam a ser vistos como dotados de racionalidades próprias e concorrentes entre si. [...] Articulada, sobretudo, a partir de pensadores como Max Weber, Norbert Elias, Herbert Marcuse, Michel Foucault e Jürgen Habermas, a matriz da racionalização enfatizaria, ainda que sob perspectivas diferentes e muitas vezes conflitantes, o processo de racionalização como fator definidor do perfil da modernidade. [...] Por fim, na matriz da condição moderna, articulada ao redor de autores como Georg Simmel, Erving Goffman, Alain Touraine e Anthony Giddens, a reflexão sociológica estaria voltada à análise dos paradoxos e das contradições insuperáveis da vida moderna, pautada pela fugacidade e efemeridade engendradas por uma condição de constante mutabilidade, cujo ritmo também se torna cada vez mais acelerado. Nessa matriz, o foco da análise está dirigido acima de tudo para a natureza da relação social que o indivíduo (que não pode mais ser definido como sujeito coerente e homogêneo da consciência clássica) mantém com um mundo que se tornou fragmentário.

Justifica-se, porém, a escolha pela delimitação do panorama histórico-conceitual de Modernidade a partir da apresentação de características das diversas tradições – e não da limitação a uma única forma de descrição do período - por se acreditar que há elementos de complementaridade entre elas que servem para o propósito do trabalho quando da análise do desenvolvimento do conceito de soberania e da perquirição da sua adequação com a realidade periférica brasileira.

Para a finalidade deste trabalho, incorporam-se algumas críticas que foram pensadas por referenciais pós-modernos, sem renunciar, porém, ao mínimo de racionalidade no desenvolver das relações sociais. Concorde-se com Harvey (1993:111) quando ele afirma que “há mais continuidade do que diferença entre a ampla história do modernismo e o movimento denominado pós-modernismo”, na medida em que este mais aponta uma crise do outro, dando relevo ao aspecto da fragmentariedade, efemeridade e caoticidade do modo político, econômico e social vigente, e demonstrando-se cético em relação à possibilidade de representação do eterno, universal ou imutável. Ao mesmo tempo, destacam-se excessos no pós-modernismo caracterizado pela “sua ênfase na efemeridade da *jouissance*, a insistência na impenetrabilidade do outro, sua concentração antes no texto do que na obra, sua inclinação pela desconstrução que beira o niilismo, sua preferência pela estética, em vez da ética”. E completa: “obcecados pela desconstrução e pela deslegitimação de toda espécie de argumento que encontra, eles só podem terminar por condenar suas próprias reivindicações de validade, chegando ao ponto de não restar nada semelhante a uma base para a ação racional”. (HARVEY, 1993:111-112).

A partir disso, incorporam-se algumas dessas críticas à ideia de Modernidade, especialmente as que se referem à abertura para a pluralidade e à impossibilidade de unificação ou homogeneização de diversos elementos da vida social, não renunciando aos mecanismos que buscam formas de coesão social racional, mas, destacando a necessidade de ser reconhecida e considerada a influência inescapável de elementos que fogem à racionalidade e são determinantes para o funcionamento social. Ao mesmo tempo, não se perde de vista o desenvolvimento de forças econômicas e políticas que se pretendem hegemônicas em escala global e que podem comprometer a ação e a inserção social dos agentes que tentam se firmar dentro do cenário de fragmentação ética e social.

O reconhecimento dessas forças supranacionais, em grande medida, justifica a afirmação anteriormente realizada de que a soberania popular e a soberania estatal, ainda que possam ser diferenciadas, não podem ser integralmente dissociadas.

1.3. A RELAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO DE NATUREZA HUMANA E A CENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO

Na transição do fim do Medievo e o início da Modernidade, o pensamento de um autor se destaca em relação ao modo inovador de se analisar a questão do poder do Estado. Trata-se de Nicolau Maquiavel, cujas ideias são comumente classificadas como autoritárias em razão de defender a concentração do poder político na própria pessoa do governante, que legitimaria a sua ação em razão do domínio da força. (SOUZA FILHO, 2010:24-25). Não obstante, é de se reconhecer a influência das ideias do pensador florentino, sobretudo naquilo que se tornaria, especialmente após Thomas Hobbes, a compreensão comum acerca da natureza humana e da sua influência no papel do Estado.

O Estado descrito por Maquiavel na obra “O Príncipe” não se tratava de um modelo ideal ou um dever ser, mas daquilo que fora extraído da realidade concreta (*verità effettuale*), especialmente o que fora narrado da história romana ou por ele conhecido do cenário de extrema fragmentação e disputas que caracterizavam, no século XV, o que hoje é conhecido como o território italiano. Nesse contexto, a questão central que norteia o pensamento do autor é a da forma possível de se instaurar um Estado estável, rompendo-se com a tradição que imperou nos séculos anteriores e que imputava a uma origem extraterrena, natural e eterna, a organização social.

A ordem política, já na obra de Maquiavel (1996:80), é compreendida como um trabalho humano voltado a afastar o caos e a barbárie que têm potencial permanente de reinar

por todos os lados, fruto da natureza humana essencialmente ruim, como pode ser extraído da seguinte afirmação.

[...] é muito mais seguro ser temido do que amado, quando se tem de desistir de uma das duas. Isto porque geralmente se pode afirmar o seguinte acerca dos homens: que são ingratos, volúveis, simulados e dissimulados, fogem dos perigos, são ávidos de ganhar e, enquanto lhes fizeres bem, pertencem inteiramente a ti, te oferecem sangue, o patrimônio, a vida e os filhos, como disse acima, desde que o perigo esteja distante; mas, quando precisas deles, revoltam-se.

Igualmente, já na introdução dos “*Discorsi*”, Maquiavel (1994:17) define os homens como “naturalmente invejosos” e, mais à frente, destaca que:

[...] nada pode saciar os apetites humanos, pois a natureza nos deu a faculdade de tudo desejar, mas a sorte não nos deixa senão provar poucas coisas, disto resultando um descontentamento permanente, e um desgosto pelo que possuímos, o que nos faz culpar o presente, louvar o passado e desejar o futuro, ainda que sem razão.

Para o autor, sendo indomesticável essa natureza humana volúvel, existiria uma tendência da ordem e da desordem suceder uma à outra. O que determinaria a maior estabilidade de uma ordem social seria a capacidade política de se manter, ainda que de forma precária, formas de convívio que contivessem os conflitos humanos naturais.

Analisando esse aspecto do pensamento do autor florentino, Sadek (2011:18) constata que:

O poder político tem, pois, uma origem mundana. Nasce da própria "malignidade" que é intrínseca à natureza humana. Além disso, o poder aparece como a *única* possibilidade de enfrentar o conflito, ainda que qualquer forma de "domesticação" seja precária e transitória. Não há garantias de sua permanência. A perversidade das paixões humanas sempre volta a se manifestar, mesmo que tenha permanecido oculta por algum tempo.

Além da tendência imutável à desordem, Maquiavel (1996:43) identificava outro fator determinante para a precariedade da estabilidade social: “o povo não quer ser comandado nem oprimido pelos grandes, enquanto os grandes desejam comandar e oprimir o povo”. Em razão dessa contradição, mesmo após alguém se sagrar vitorioso em uma disputa, sempre teria o seu domínio ameaçado pela insatisfação do derrotado que, apesar de sua condição, continuaria irresignado à possibilidade de ser dominado, forçando o vencedor a sempre buscar meios de manter a estabilidade do jogo de forças.

A natureza humana volúvel e conflitual foi pensada por Maquiavel como forma de expressar a necessidade de *criação* de formas de organização social pelos próprios indivíduos, antecipando o rompimento com teorias cosmológicas que representaria uma das características centrais da racionalidade moderna.

A partir disso, é possível se compreender a formulação de Thomas Hobbes acerca do estado de natureza. Para o inglês, assim como para o florentino, a natureza humana é

imutável, não havendo indício histórico de que em algum tempo ou lugar tenha havido indivíduos essencialmente distintos daqueles que hoje vivem em sociedade. O que difere o humano no estado de natureza do indivíduo inserido na sociedade civil é o pacto firmado; a natureza conflitual é a mesma.

Em razão dessa natureza, para Hobbes (2003:146-147), o poder do Estado tem de ser pleno, característica trabalhada a partir da ideia de soberano desenvolvida por Jean Bodin.

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade.

Para Bodin (1993:121), o soberano seria a autoridade capaz de resolver as pendências e arbitrar as decisões sem ser comandado por nenhuma outra pessoa. Ideia esta que, no pensamento de Hobbes (2003:146-147), é desenvolvida a partir da noção da criação de “um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija as suas ações para o benefício comum”.

A instituição do Estado (República), e a conseqüente concessão do poder e da força a um indivíduo ou a uma assembleia, é a forma defendida na obra hobbesiana para minorar as tensões decorrentes da pluralidade e reduzir tudo a uma única vontade. Essa ideia de vontade única (soberana) a ser considerada e reconhecida por todos possibilitaria que o soberano atuasse em nome do interesse comum e promovesse a paz e a segurança. Como destacado por Hobbes (2003:147), trata-se de mais do que mero consentimento; compreende-se que há “verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens”.

Os termos do contrato social podem ser assim definidos: “Autorizo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires para ele o teu direito, autorizando de uma maneira semelhante todas as suas ações”. (HOBBS, 2003:147)

Com isso, demonstra-se que a criação do Estado Moderno e, conseqüentemente, da própria noção moderna de soberania, relaciona-se diretamente com a compreensão acerca da natureza humana e com a necessidade de construção de meios de estabilização dos conflitos e alcance da paz. O contrato social firmado entre os súditos cria o Estado e o próprio soberano, cujos poderes serão ilimitados, por ser esse o único modo capaz de retirar os indivíduos da condição de guerra de todos contra todos. O soberano representa todos os

demais e dá unidade à vontade do corpo social, cabendo aos súditos o dever de acatar os seus atos e as suas decisões como se fossem seus, desde que lhes esteja sendo asseguradas a segurança e a paz.

Não se afirma, porém, que a questão de unificação da condução da sociedade é uma novidade do pensamento Moderno. Na realidade, conforme menciona Duso (2005:30), mesmo na Antiguidade, quando imperava a noção de que a vida em comunidade era algo natural – portanto, a sociedade não seria uma construção artificial, fruto, por exemplo, de um contrato – verificava-se que, “se a dimensão social é natural, é também natural que se dê uma ação de *governo*, no sentido de unificação e da condução da sociedade”. Havia, desse modo, um esforço contínuo para harmonizar as diferenças existentes na comunidade e torná-las úteis à *respublica*.

Aristóteles (1985:1261b), inclusive, quando analisava a melhor forma de comunidade política, mencionava a necessidade de diversidade como um elemento essencial à autossuficiência da *Polis*, criticando o ideal socrático de que fosse buscada a maior unidade possível da cidade, afirmando que “se a imposição da unificação for além de certo ponto, já não haverá uma cidade, pois a cidade é por natureza uma pluralidade; se sua unificação avançar demasiadamente, a cidade será reduzida a uma família e a família a uma individualidade”. Desse modo, tem-se que, no pensamento aristotélico, a cidade não é caracterizada pelo mero agrupamento humano, mas, essencialmente, pela reunião de seres humanos diversos. Portanto, o esforço contínuo da sociedade deveria ser direcionado à harmonização das diferenças, de modo a torná-las úteis para todos, buscando a “igualdade qualificada”, e não a igualdade pura e simples.

Na Modernidade, porém, à essa pluralidade de grupos e aptidões, é acrescentada a questão da própria natureza humana individual, que se encontra em permanente tensão com forças diversas e é governada pelos apetites e pelas paixões inesgotáveis.

Nesse sentido, para Hobbes (2003:137), no estado de natureza, os homens viviam em condições pré-políticas, guiados apenas pelo apetite pessoal – que seria a medida do bem e do mal -, buscando cada um realizar os seus anseios individuais ou alcançar a glória, sem se submeter a uma autoridade. Desse modo, o estado de guerra significaria que, ainda que os confrontos não fossem ininterruptos, haveria uma predisposição constante para o embate, o que impossibilitaria a paz e o desenvolvimento, por exemplo, do comércio, das ciências ou das artes. O que faria cessar essa disposição à guerra seriam três paixões: “o medo da morte, o desejo daquelas coisas que são necessárias para uma vida confortável e a esperança de consegui-las por meio do trabalho”. (HOBBS, 2003:111)

Para afastar os conflitos inerentes ao estado de natureza, defendia-se a instauração de um poder capaz de manter a unidade social e afastar as divergências de vontades. Pleiteava-se, assim, estabelecer uma vontade única, caracterizada pela vontade da pessoa artificial (Estado), que representava a vontade de todos e de cada um.

A ideia de unidade da vontade do corpo social se repete na obra de Rousseau (2014:42-43), que se distancia dos autores anteriormente mencionados ao afirmar que a soberania popular seria a origem de toda a estrutura estatal. Em outros termos, por ser soberano, o povo teria a capacidade de firmar o contrato social e revelar a vontade geral, que, em última instância, é a própria vontade.

Essa noção de contrato social era pautada na ideia de “alienação total de cada associado, com todos os seus bens, à comunidade inteira”, dando forma ao corpo político, que seria governado pela *vontade geral*, ideia que pressupõe que o governo legítimo seria, tão-somente, aquele no qual houvesse participação direta do povo na determinação das decisões.

Apesar de se nortear por premissas e por formas de expressão diversas, é notório que as teorias de justificação do poder soberano mencionadas dão destaque a ideias de unidade ou unificação do corpo social. Na realidade, o ideal de universalização racional do indivíduo, enquanto sujeito autônomo, é umas das marcas do pensamento moderno, razão pela qual é facilmente identificável nas teorias clássicas da soberania.

Na obra de Bodin (1993), como anteriormente mencionado, a República é tratada como uma realidade complexa e plural, por isso com potencial de desordem e instabilidade, que necessita de uma força unitária de comando. A dimensão homogênea e unitária, a descrição da sociedade de iguais, a possibilidade de se identificar uma vontade comum, entretanto, não são características próprias ao pensamento do francês ou, em outros termos, à gênese do conceito moderno de soberania. Somente a partir da sedimentação de um Estado constituído por uma força capaz de personificar e representar toda a sociedade, após a construção da figura do povo, é que se pode falar em vontade geral.

A universalização dos ideais de vida é a marca do pensamento Moderno e, portanto, é inerente à ideia de soberania, no sentido que até a atualidade tem sido expresso na maior parte dos textos constitucionais. Soberania é um conceito que se desenvolve em paralelo à ideia de Estado Moderno e Constituição e se norteia por noções de eliminação dos conflitos, dissensos e forças capazes de representarem fissuras à unidade nacional e ao poder monocêntrico do Estado.

1.4. O PODER CONSTITUINTE DA NAÇÃO NA OBRA DE EMMANUEL-JOSEPH SIEYÈS

O desenvolvimento da teoria do poder constituinte tem como um dos marcos mais relevantes o pensamento de Emmanuel-Joseph Sieyès, cujas ideias foram desenvolvidas no contexto revolucionário francês do século XVIII.

Gözler (1992:06), mencionando o discurso de Sieyès em que ele intitulou os *franceses* – em última análise, ele próprio – como os “descobridores” do poder constituinte, faz a ressalva à imprecisão dessa afirmação, na medida em que, nos Estados Unidos, cuja Constituição data de 1787, já havia sido feita menção a um poder constituinte distinto e superior aos poderes constituídos. Também negando o ineditismo da articulação realizada pelo abade francês, Loughlin (2007:25) afirma que a primeira ideia de poder constituinte foi elaborada por atores políticos ingleses, apesar de ter se perdido nos discursos constitucionais britânicos. Apesar do reconhecimento desses fatos, considera-se que a obra “O que é o terceiro estado?” foi fundamental para a propagação do discurso acerca do poder constituinte e chegou ao Brasil como uma das principais referências para pensar o poder de criação da ordem normativa, razões essas que justificam a importância do seu resgate.

Bastid (1970:570), na obra em que analisa o pensamento do abade francês, menciona o fato de a referência a Sieyès ter sido omitida na maior parte dos trabalhos de autores liberais ainda que as suas ideias componham e influenciem diretamente o direito público francês. As ideias sistematizadas a partir dos seus escritos formam a base intelectual do que foi desenvolvido em quatro domínios: a teoria dos direitos individuais e da soberania nacional; a teoria da representação; a teoria do poder constituinte e da revisão constitucional; e a teoria da administração e do serviço público.

Por ora, importa analisar como a teoria do poder constituinte por ele elaborada se comunica com a ideia de soberania nacional ou, em outros termos, como é compreendida a existência de direitos anteriores e superiores à ordem política capazes de fundamentar a sua criação e de limitar a atuação do Estado.

É fato que existem diversas propostas acerca do poder de criação da ordem jurídica, algumas enfatizando o caráter violento e não-jurídico desse fenômeno, outras buscando dar-lhe contornos normativos ou, ainda, ressaltando o simbolismo por trás da sua manifestação. A análise aqui proposta, entretanto, não se dará por meio da investigação de diversos autores que pensaram o poder constituinte, mas, especificamente, dos primeiros traços dessa ideia, desenvolvidos por Sieyès e seus intérpretes - ao que se chamará de teoria

clássica -, investigando-se a relação da teoria que pensou o poder de estabelecer a Constituição com a ideia de soberania que vinha sendo desenvolvida ao longo dos séculos.

Destaque-se, inicialmente, que a ideia de um poder constituinte cujo titular seria a nação dialoga estreitamente com a noção de soberania popular desenvolvida no Contrato Social de Rousseau. Entretanto, na teoria do genebrino, não havia espaço para pensar um poder de criação da ordem jurídica distinto da função legislativa, uma vez que, para ele, não havia diferença entre as normas ordinárias e a norma constitucional, tendo em vista que qualquer norma jurídica era compreendida como a expressão da vontade geral. Assim, ambas sendo fruto da mesma vontade e amparadas na soberania popular, não havia razão para se fazer a diferenciação sobre a natureza do poder que atuava em cada caso.

É por isso que Gözler (1992:06, tradução nossa) afirma que “o conjunto da doutrina do Contrato Social se opõe à lógica do poder constituinte”, tendo em consideração que essa ideia se relaciona com a de limitação do órgão legislativo. Na doutrina clássica, apenas o poder constituinte é pensado como uma força ilimitada e incondicionada; os poderes constituídos são, necessariamente, limitados. Para Rousseau (2014:47), no entanto, o legislador não poderia ser outro senão o próprio povo, razão pela qual não haveria nenhuma lei superior que limitasse a vontade geral, uma vez que a soberania seria absoluta.

Quem redige as leis, portanto, não tem ou não deve ter nenhum poder legislativo, e o próprio povo não poderia, mesmo que o quisesse, despojar-se desse direito incommunicável; porque, segundo o pacto fundamental, somente a vontade geral obriga os indivíduos, e nunca se pode assegurar que uma vontade individual seja conforme à vontade geral senão depois de submetê-la aos sufrágios livres do povo; eu já afirmei isso, mas não é inútil repetir. (ROUSSEAU, 2014:57-58)

Outra diferença entre as teorias é destacada por Gözler (1992:07), que menciona o fato de uma das principais utilidades da teoria do poder constituinte ser a proteção dos direitos individuais frente ao órgão legislativo, enquanto, na teoria do Contrato Social de Rousseau (2014:34), a ideia de direitos individuais é sublimada pela absorção do agir público do indivíduo pela comunidade e pela “suprema direção da vontade geral”.

Essa diferença entre uma tendência mais liberal ou mais republicana é percebida em outros aspectos dos escritos dos dois autores. A teoria de Sieyès (2002:09), por exemplo, tem como um dos conceitos fundamentais o de *nação*, que seria personificada pelo terceiro estado, isto é, “o conjunto de cidadãos que pertencem à ordem comum”. A preocupação central do abade, naquele momento, era eliminar os privilégios que marcaram a antiga ordem e fundar uma nova forma de sociedade pautada em uma *lei comum* e uma *representação comum*.

Assim, enquanto para Rousseau o governo legitimamente estabelecido seria apenas aquele em que a vontade geral norteasse as decisões do Estado, ou seja, quando houvesse a participação direta do povo na determinação das decisões, para o abade francês, a vontade comum é *representada*, o que não incorreria em ofensa à soberania ou ao poder constituinte da nação, que seria, por essência, *permanente*, uma vez que, conforme afirmou, “não somente a nação não está submissa a uma Constituição, mas ela não pode e não deve ser, o que equivale a dizer que ela não é”. (SIEYÈS, 2002:54, tradução nossa).

A nação é preexistente à Constituição e à ordem estatal, sendo a verdadeira soberana. Quando Sieyès pensa o poder de fundar a ordem jurídica em compatibilidade com a ideia de representatividade, o faz com base na ideia de que essa seria a forma política mais adequada e desejável para o modelo de sociedade existente naquele período (*société commerçante*), que se pautava na divisão do trabalho, na intensificação do comércio e no aumento da complexidade das funções sociais. Nesse modelo, a maioria das pessoas não teria tempo, vontade ou conhecimento para participar da tomada de decisões do Estado, razão pela qual o sistema representativo era necessário, na medida em que a atividade política, dentro da lógica de divisão do trabalho, tornar-se-ia uma atividade profissional.

Para Bastid (1970:572), no pensamento de Sieyès, a ideia de soberania nacional reside na compreensão da unidade da nação e da ideia de representação, sem que haja, no entanto, relação com a ideia de participação de todos os indivíduos no poder político, ainda quando pensada a questão do sufrágio.

[...] Os homens quem, em certo momento, exercem o direito de sufrágio político, agem, então, ‘não em nome próprio, mas em nome da Nação da qual eles são representantes’. Em outros termos, cabe à constituição e à lei determinar a quais indivíduos é preferível confiar o poder de sufrágio, sem que ninguém possa reclamar o exercício desse poder como um direito. (BASTID, 1970:575, tradução nossa)

Pasquino (1987:221) ressalta que a forma de governo representativo pensada por Sieyès não era considerada uma forma menor de governo legítimo ou uma perda em relação ao modelo de democracia da Antiguidade, mas a melhor e mais desejável forma de democracia para a sociedade comercial, marcada pela ocupação permanente com os deveres profissionais e interesses individuais.

Ferreira Filho (2014:33) destaca, desse conceito de nação, a ideia de permanência da comunidade ou, especificamente, dos interesses caros a ela, em detrimento dos interesses transitórios e temporalmente localizados que um grupo determinado de pessoas pudesse ter. Sieyès (2002:59, tradução nossa) expressava isso ao defender que “uma nação não pode

estabelecer que a sua vontade comum deixe de ser a sua vontade comum”, isto é, “que os direitos inerentes à sua vontade comum, a pluralidade, passem a uma minoria”. Já Bercovici (2013:137), enfatiza o aspecto econômico desse conceito, destacando que “a nação não é abstrata, sendo definida como um todo social integrado pelo conjunto de indivíduos dispersos que produzem e trocam no mercado e que querem proteger suas relações econômicas”.

Além desses aspectos, Sommerer (2011:03) atribui à igualdade - originada pela ideia de Contrato Social - a definição de nação, ao configurá-la como uma totalidade moralmente homogênea baseada em dois elementos: a aceitação do princípio representativo e do uso do poder constituinte.

De modo mais expressivo, o que se destaca desse conceito é a defesa do monopólio da cidadania e da representatividade por pessoas despidas de privilégios. O poder constituinte pensado por Sieyès se opunha à antiga ordem monárquica e se pautava nos elementos caracterizadores do pensamento moderno: rejeição a um fundamento teológico, invocação da razão humana como fundadora da ordem jurídica, unificação dos elementos da vida social por meio da rejeição aos privilégios e centralização da soberania na figura da nação e da vontade comum.

A nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. A sua vontade é sempre legal, ela é a lei em si mesma. [...] Em cada parte a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma forma de poder delegado pode mudar as condições da sua delegação. (SIEYÈS, 2002:53, tradução nossa)

Assim, depreende-se que a tradição democrática representativa, usando uma expressão similar à dos defensores da democracia direta, defendia que os cidadãos deveriam, ao mesmo tempo, serem sujeitos e destinatários do exercício da soberania. A diferença entre os modelos reside, porém, na forma como se compreende que a soberania poderia ser exercida, como ressaltado por Bastid (1970:576, tradução nossa)

[...] a democracia direta não é conciliável com a ideia de soberania nacional nos termos em que Sieyès e o direito público francês consagrou há longa data. O poder do Estado não pode residir, de uma maneira inicial ou suprema, nos próprios cidadãos: estes não participam do exercício da soberania senão sob a forma de eleitorado e desde que a Constituição ou a lei os habilite. Os indivíduos não podem reivindicar a título pessoal o poder constituinte. O princípio da soberania nacional se opõe à ideia de que o poder da Nação esteja localizado em quaisquer indivíduos, mesmo que sejam a totalidade existente em determinado momento. A Nação é uma realidade que não se encarna completamente em nenhuma geração de homens.

Existe estreita relação entre as origens do conceito de poder constituinte e o advento da doutrina moderna da soberania popular. Destaque-se, porém, que Estado Moderno, Constituição e soberania são fenômenos que compartilham elementos de gestação comuns e

que, atualmente, encontram-se correlacionados de modo muito sedimentado, mas cujos desenvolvimentos se deram de modos separados. A teoria clássica do Poder Constituinte, por exemplo, ainda que se ampare diretamente na noção de soberania popular, não se limita a ela, uma vez que compreende que é o poder originário quem cria os poderes constituídos, estes sim limitados, voltando-se, assim, à noção de separação dos poderes pensada por Montesquieu. Por tal razão, afirma-se que a teoria do Poder Constituinte de Sieyès fecha a lógica do argumento que justifica a existência de um poder superior capaz de dividir as funções do Estado. É preciso, pois, que se reconheça, simultaneamente, a autonomia e a relação desses conceitos, o que possibilitará a análise dos problemas identificados ao longo do trabalho.

2. AS LIMITAÇÕES DA NOÇÃO MODERNA DE SOBERANIA

A análise do desenvolvimento do conceito de soberania revela uma tendência à criação de um conceito – o povo - por meio da qual se busca construir uma pretensa unidade social capaz de mitigar ou ocultar os antagonismos políticos que põem a estrutura organizacional da sociedade em permanente tensão. Nesses termos, dois elementos são indissociáveis da ideia de soberania popular herdada da tradição clássica: a unidade social e a igualdade entre indivíduos livres.

A partir desses elementos, o Estado nacional é compreendido como o filtro das demandas sociais e da resolução dos conflitos, o que fora possibilitado pela estabilização dos dissensos sociais no texto da Constituição, que, por sua vez, é o instrumento que, ao mesmo tempo em que assegura a condição de liberdade e igualdade entre os indivíduos, personifica a unidade social e legitima o monopólio do uso da força pelo Estado.

Essa construção, no entanto, padece de uma série de dificuldades práticas e teóricas, as quais se pretende analisar ao longo deste capítulo, especialmente aquela que se refere à possibilidade de se identificar, no corpo social, uma unidade capaz de ser traduzida na imagem “do povo” e, sobretudo, as repercussões que esse pressuposto, ainda que teórico, acarreta para a compreensão da realidade política.

Antes, no entanto, convém destacar que o apelo simbólico⁴ da ideia de “interesses conciliados”, da “revolução que acabou” ou do “período de estabilidade” que se inicia após a promulgação da Constituição é manifesto e não se nega que ele exerça um papel relevante nos embates políticos cotidianos. A crítica desenvolvida neste trabalho, no entanto, não passa pela análise da abrangência e do potencial de mobilização das paixões e do imaginário coletivo para o alcance de uma finalidade imediata; não se trata, pois, de uma análise psicossocial, mas normativo-sociológica, ocupando-se da teoria e da prática da democracia. Investigam-se as bases ético-filosóficas sobre as quais foi erigido o conceito moderno de soberania e se questiona se elas são capazes de explicar e dar conta dos problemas de uma realidade complexa ou se se limitam ao papel simbólico.

⁴ O termo simbólico é aqui empregado em consonância com a ideia de “mito constitucional” descrita por Nadal (2006:21), isto é, não como uma deturpação ou um desvio, mas “uma crença ou um conjunto de crenças”, que formam a base irracional que é expressa na “fé na Constituição”, e que, ainda que relevante, não é capaz de legitimar todo o empreendimento normativo, sendo necessária a existência de uma base de legitimação racional em permanente comunicação com os discursos que revelam a finalidade de alcançar e manter a funcionalidade (simbólica, dominação, regulação e integração) do sistema normativo.

2.1. CONSTITUCIONALISMO E SOBERANIA: O PARADOXO DO DIREITO

A história do constitucionalismo é permeada por discussões acerca de supostos paradoxos, que são traduzidos, por exemplo, como a alegada tensão entre constituição e soberania; poder constituinte e democracia; e esfera pública e esfera privada. Apesar do amplo espaço teórico ocupado com discussões acerca dessas dicotomias, adianta-se que se considera a possibilidade de referidas ideias serem perfeitamente conciliáveis, de tal modo que o conceito de soberania popular aqui trabalhado pretende ser compatível com o constitucionalismo democrático, distanciando-se de interpretações que associam o poder popular à tirania ou ao autoritarismo.

A partir das considerações acerca da relação entre poder constituinte e soberania realizadas na primeira parte deste trabalho, pode-se verificar como ideal constitucional derivado do período revolucionário do século XVIII a “pretensão de racionalização do poder, o fim dos privilégios, garantia dos direitos de liberdade, com a nação representando-se a si mesma, gerando a identidade ou quase-identidade entre governantes e governados”. (BERCOVICI, 2013:164). Ocorre que a ideia de um poder popular associado a uma força revolucionária com a capacidade de deturpar toda a ordem e instituir um novo Estado não foi tão facilmente assimilada pelo constitucionalismo europeu. Na realidade, as teorias desenvolvidas ao longo do século XIX tinham como força propulsora a tentativa de se moderar as formas de governo tradicionais e, por meio da autolimitação do governante, evitar irrupções sociais similares as que ocorreram no final do século XVIII, dentre as quais se destaca o movimento revolucionário francês.

O governo jacobino – que provocou a sensação de uma revolução que não cessa e que tem a capacidade de gerar um estado de terror – acarretou tentativas de se criar uma noção de Constituição como um meio de findar o movimento revolucionário, o que ficou expresso, por exemplo, na proclamação dos cônsules referente à Constituição Francesa de 13 de dezembro de 1799 (Ano VIII do calendário revolucionário) que declarou a instauração do Consulado e que deixava expresso que a Revolução, por meio do texto constitucional, estava terminada⁵.

A preocupação em conter ou afastar completamente a força popular potencialmente corrosiva da ordem e da estabilidade deu causa a teorias contrarrevolucionárias, algumas que resgatavam, inclusive, a origem divina do poder dos reis

⁵ “[...] *Citoyens, la Révolution est fixée aux principes qui l’ont commencée: elle est finie*”. (FRANÇA, 1799: online)

e da impossibilidade de se criar uma Constituição a partir de um esforço racional, de uma deliberação ou da vontade geral de um povo. Sobre isso, Bercovici (2013:168) destaca que “o desejo de ‘terminar a revolução’, ou seja, de afastar a figura ameaçadora do soberano, é marcante nas constituições liberais do século XIX. A questão da soberania é omitida, está oculta, em tese, resolvida”.

Nesse contexto, destacou-se uma tendência de associar a soberania - ou mesmo a democracia - com a tirania, sendo esta a base das defesas contrarrevolucionárias que se desenvolveram na Europa, que buscavam associar a constituição de um povo com o liberalismo e compreendê-la como o fruto da história e da tradição. Apesar disso, a ideia de que a soberania do povo legitima as Constituições não foi completamente abandonada e voltou a ganhar destaque ao longo do século XX, o que pode ser percebido pela menção nas Cartas Constitucionais, inclusive a brasileira de 1988, que proclama que “todo poder emana do povo”. Modificou-se, porém, a forma de conceber a soberania popular e, especialmente, o poder constituinte.

Para Kalyvas (2013:38), “a soberania como poder constituinte foi sistematicamente ofuscada pela doutrina concorrente da soberania como ‘o mais alto poder de comando’”, especialmente após a obra de Carré de Malberg, que tratou o poder constituinte como uma questão de fato, não-jurídica, na verdade, “uma anomalia legal, uma irregularidade perturbadora e uma ameaça política”. Nesse contexto, a aceitação da existência de um poder constituinte passou a ser compreendida como a absorção do paradoxo de se admitir que coexistem, desde o início da ordem jurídica, a pretensão de estabilidade e permanência do direito e uma força decorrente da soberania popular com capacidade de romper a ordem estabelecida.

Campos (2016:02), problematizando essa questão, coloca-a nos seguintes termos: “Como conciliar a soberania popular, que hipoteticamente tudo pode, conforme a teoria do poder constituinte, com a pretensão de proteger um espaço privado intangível ao estado e ao próprio povo?[...] Como limitar, pelo direito, o que é, por definição, politicamente ilimitado?”

Esse suposto paradoxo, pensado a partir da questão da pluralidade radical que caracteriza a sociedade contemporânea, revela-se de extrema importância para o direito, que deve fornecer meios democráticos e inclusivos de conciliar essa tensão.

A proposta de Campos (2016), seguindo uma abordagem que une elementos da reviravolta linguístico-pragmática e da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas, segue a linha de não se limitar a uma análise sociológica do poder constituinte, isto é, não se resumir à compreensão de que ele seria uma força, um ato incontrollável, portanto, não-

jurídico; busca imaginar uma dimensão normativa para ele, esta sim, possível de ter a sua manifestação controlada e ter a sua legitimidade avaliada racionalmente. Dito de outro modo, a autora compreende que o poder constituinte não se trata de uma manifestação meramente casuística ou histórica, não se limita a uma potência ou energia, mas é “uma expressão de um poder comunicativo fundado na razão dialogal”, isto é, o poder constituinte se manifesta de modo racional e encontra os seus limites na própria razão. (CAMPOS, 2016:195)

Chueiri (2013:33), por sua vez, enfrenta a questão do paradoxo entre soberania e Constituição com a ideia de um poder constituinte que não se esgota no momento em que a obra da Assembleia Constituinte é apresentada, mas se mantém ativo, acompanhando o curso dos acontecimentos e lidando com “lutas e reivindicações, nas quais ‘vontade de poder’ e ‘vontade de Constituição’ [...] não só tensionam o arco, mas impulsionam a flecha no sentido da constituição”. De tal modo, revela-se a possibilidade de se considerar que a soberania popular e o poder constituinte, ainda que este seja compreendido como “o poder de criar poder”, não sejam mais concebidos como forças essencialmente revolucionárias e corrosivas, mas como elementos integrantes da própria necessidade de renovação permanente do constitucionalismo, afastando-se da ideia segundo a qual seriam, necessariamente, causadoras de caos e instabilidade.

Essas propostas, como destacado anteriormente, não correspondem à tradição que teorizou o poder de criação da ordem pela maior parte da história do constitucionalismo, tratando-se de releituras da teoria clássica, que possibilitam a harmonização de uma ordem democrática com a ideia de um poder popular ativo, nos termos aqui defendidos, e são mencionadas como exemplos de que o diálogo entre a soberania e o constitucionalismo tem ganhado novos contornos e precisa ser adequado às demandas sociais de uma sociedade cada vez mais complexa.

Nessa linha, é importante destacar que o desenvolvimento da ideia do exercício do poder constituinte se deu sobre as bases teóricas de consolidação dos Estados Nacionais, que foi amparada pelo modelo político liberal e sob a promessa de plena integração de grupos e indivíduos, o que é caracterizado pela noção de representação - associada à ideia de partidos políticos, eleições periódicas e universalização do voto - e de uma Constituição que assegura os direitos fundamentais e divide os poderes do Estado.

Ocorre que se, durante longo tempo, a mera participação nas eleições de representantes pareceu suficiente para caracterizar o exercício do poder soberano, em experiências constitucionais mais recentes, visualizam-se fortes demandas pela reformulação desse modelo e maior inserção popular nas tomadas de decisões do Estado, renovando-se os

canais de representatividade e buscando-se maior identificação dos cidadãos com as práticas da vida comum.

Diante de contestações práticas e teóricas acerca da concepção segundo a qual a soberania popular é um risco constante aos direitos e às liberdades individuais, há de se pôr em teste os fundamentos por meio dos quais se pretendia fundamentar essa afirmação e considerar as propostas que buscam conciliar os conceitos de soberania e democracia. Para tanto, existem propostas diversas de modelos democráticos que buscam conciliar ambas as esferas, como é exemplo o modelo deliberativo democrático proposto por Habermas, para quem há uma correlação indissociável entre soberania e direitos fundamentais, na medida em que a esfera de liberdade privada dos indivíduos é assegurada pelo exercício político realizado na esfera pública, o qual, por sua vez, é possibilitado pela existência de direitos e liberdades individuais. (HABERMAS, 1996:88)

Compreendendo a democracia como um modelo pautado na comunicação intersubjetiva, Habermas (1996:89) esclarece a cooriginariedade entre as esferas pública e privada e afasta-se de teorias que compreendem a soberania popular como uma potência corrosiva, que praticamente anula os espaços de atuação privada dos indivíduos. Desse modo, o direito seria o meio pelo qual se equilibram validade e facticidade, na medida em que representa a constituição do povo soberano, ao mesmo tempo em que se apresenta como a limitação da sua atuação. A soberania popular é compatível com a noção de direitos, na medida em que não é ilimitada, mas meio de assegurar a própria existência da comunidade política.

Pensando sobre o poder constituinte e comentando a obra do autor alemão, Campos (2016:200) afirma:

Se a autonomia individual é indispensável para o exercício da soberania, o poder constituinte não pode ser exercido de modo a suprimi-la ou a reduzir de forma sensível o espaço de liberdade individual, pois esse exercício implicaria uma verdadeira negação do próprio conceito do poder de autolegislação identificado na soberania do povo.

Compreendendo-se que o poder constituinte não pode negar a condição essencial à democracia relacionada à igualdade entre indivíduos livres, abre-se espaço para a ideia da necessidade de criação de canais de inclusão, até mesmo fora dos espaços formais de discussão constitucional. O conceito de soberania popular, portanto, precisa ser atualizado e compreendido a partir da relação intrínseca que guarda com as liberdades individuais, o que é pressuposto das diversas propostas de modelos políticos democráticos, inclusive as que,

inicialmente, parecem se contrapor, como as propostas deliberativas e agonísticas, das quais se tratará adiante.

Menciona-se, porém, que a concepção de que as sociedades democráticas são formadas por indivíduos livres e iguais não leva à necessária conclusão de que seja possível conciliar os interesses de todos ou se definir uma unidade social, como se discutirá no tópico seguinte. O que se afirma é a inescapável necessidade de se assegurar a inclusão dos sujeitos nos espaços públicos e, ao mesmo tempo, preservar a esfera de atuação privada, como condições de exercício de poder democrático.

2.2 A QUESTÃO DA TITULARIDADE: QUEM É O POVO?

Destacado como o pensador que deu notoriedade à ideia de poder constituinte, Sieyès (2002:55) identificava a nação como o titular desse poder, considerando que o exercício da soberania não se limitava aos interesses de um conjunto de pessoas que compartilhavam um espaço em determinado momento histórico, situando-se, na realidade, fora do vínculo social, no estado de natureza.

Nesse sentido, Ferreira Filho (2014:43) destaca:

Quando ele contrapõe nação a povo, está afirmando que o supremo poder não está à disposição dos interesses dos indivíduos, mas o supremo poder existe em função do interesse da comunidade como um todo, da comunidade em sua permanência no tempo. Ele faz distinção porque lhe parece óbvio que em certa ocasião pode haver uma oposição ou, pelo menos, uma discrepância entre os interesses do povo – conjunto de indivíduos que vivem num determinado momento – e os interesses permanentes de uma comunidade. O povo, por exemplo, para gozar de um maior bem-estar, pode sacrificar os interesses de gerações futuras, pode sacrificar os interesses permanentes da comunidade.

No pensamento de Sieyès (2002:54), considerando os interesses permanentes da nação e o fato de ela ser a origem de tudo, o poder constituinte não se esgotaria com a criação da ordem constitucional; ele permaneceria latente, possibilitando que a nação, sempre que quisesse, estabelecesse uma nova Constituição, uma vez que ela nem é, nem pode, nem deve ser submetida a limitações de ordem positiva. Além disso, era inerente à ideia de nação a relação com a ausência de privilégios de qualquer natureza e com a instituição de “uma lei comum e uma representação comum”. (SIEYÈS, 2002:09, tradução nossa). A nação poderia, assim, imputar a quem quisesse a sua representação, desencarregando-se de obrigações públicas para se dedicar aos seus afazeres comerciais e privados, pelo que é possível perceber as conotações econômicas marcantes desse conceito, como destacado por Bercovici (2013:137):

A nação não é abstrata, sendo definida como um todo social integrado pelo conjunto de indivíduos dispersos que produzem e trocam no mercado e que querem proteger suas relações econômicas. O que unifica o Terceiro Estado é o interesse comum em realizar e estender seus direitos, concebidos como meios de satisfazer as suas necessidades. A nação exclui os privilegiados, que não participam no trabalho, como a nobreza, sendo constituída pelo conjunto dos produtores de bens e valores. Por isso o Terceiro Estado é uma nação completa, auto-suficiente e autônoma. O papel da nação é redigir uma constituição para manter a possibilidade de evolução do sistema político em conformidade com os interesses econômicos.

Destaque-se, porém, que a questão da titularidade do poder constituinte - se pertencente ao povo ou à nação - foi sendo, progressivamente, superada por uma tendência de tratar o conceito de nação em termos socioantropológicos e a definir como sendo *do povo* a titularidade da origem do poder.

O fato é que determinar *o povo* como sendo o titular da soberania, por si só, não indica quem, efetivamente, ele seria. Na verdade, a possibilidade de absorção quase unânime desse conceito se deu sob a condição de sua manipulação, como destacado por Müller (2004:30) e Ferreira Filho (2014:50), de tal modo que “povo”, a depender do contexto empregado, pode se referir a toda população, apenas aos nacionais, apenas ao proletariado, apenas aos titulares de poderes políticos, etc.

[...] o povo foi ou está sendo selecionado qualitativamente segundo a sua disposição para a lealdade política e simultaneamente foi ou está sendo registrado, com maior ou menor grau de dupla moral, nos textos de justificação do Estado como “unitário”, como legitimador em bloco: o proletariado, os membros do movimento, do partido do Estado ou do partido unificado, “os segmentos politicamente conscientes do proletariado”, “os bons alemães” etc. (MÜLLER, 1998:85)

Comparato, em prefácio à obra de Müller (1998:13-14), destaca que a primeira utilização do conceito de povo como titular da soberania democrática apareceu nos Estados Unidos antes da declaração da independência, quando se imputava “ao povo” a necessidade de rompimento do vínculo colonial; além disso, posteriormente, a ideia de unidade do povo foi essencialmente importante quando a organização confederativa do Estado ruiu.

Utilizado para justificar a coesão das unidades federativas, o conteúdo do conceito de povo, entretanto, não foi facilmente definido. Comparato, ainda no prefácio a Müller (1998:17-18), menciona como exemplo da manipulação desse termo o fato de, durante as discussões acerca da fixação do número de representantes de cada estado na Câmara Federal, os sulistas terem postulado a inserção dos escravos entre os membros do povo representado, a fim de garantirem maior poder político, na medida em que se aumentaria a população representada.

Outro exemplo de manipulação mencionada pelo autor, desta vez na França revolucionária, foi a proposta de Mirabeau, contra a ideia de nação de Sieyès, de que se utilizasse a fórmula “representantes do povo francês”, destacando a elasticidade do uso dessa expressão conforme os interesses de cada época.

Na mesma linha, Ferreira Filho (2014:51) destaca como sendo uma tarefa cientificamente complicada a busca da identificação factual do povo. Para ele, nas democracias ocidentais, ele corresponderia aos cidadãos, isto é, aos titulares de direitos políticos; aqueles capazes de consentir com a ação dos governantes. Ter-se-ia, assim, a situação complexa repudiada por Rousseau (2014:106-109) de justificar como seria possível que o povo, sendo o titular da soberania, não a exercesse jamais, limitando-se, portanto, a ser um mero agente passivo.

Associado a isso, Müller (2004:19) chama atenção para o fato de o poder ser exercido sempre por uma elite política, de tal modo que a fórmula “poder constituinte do povo”, tal como tratada usualmente, não seria mais do que um símbolo retórico, isto é, uma legitimação *criada* “a serviço da boa moral dos donos do poder diante de Deus” e de acordo com a sua autoimagem e as suas necessidades.

A invocação do poder constituinte “do” povo, a sua invocação mágica, sugere ilusoriamente o retorno a um estado social no qual houve, teria havido *efetivamente*, um “povo” (i.e, a totalidade de *todas* as pessoas do grupo; e a sua totalidade como algo ainda não sistematicamente cindido por instituições jurídicas e políticas, tais como a horda, a tribo, o clã); a um estado, portanto do qual o povo justamente por isso não necessitou de uma Constituição. (MÜLLER, 2004:21)

Para Ferreira Filho (2014:52), entretanto, o povo, mesmo como titular passivo, tem uma participação relevante no processo constituinte, na medida em que “ele, e só ele, vai dar efetividade ou eficácia, cumprimento global, à Constituição editada”. Assim, para o autor, caberia ao povo legitimar a Constituição pelo *consensus*, considerando que a manifestação do poder constituinte seria sempre ilegítima. Por aceitar se submeter às normas constitucionais, o povo torná-la-ia legítima, independentemente do modo como fosse elaborada.

Essa justificativa, porém, dá uma ênfase à necessidade de se ter uma prática constitucional reconhecida como legítima pelos destinatários da norma, mas contradiz a premissa de que o poder constituinte, em si, é a expressão da soberania popular. Se a legitimação popular será revelada apenas em um momento posterior à elaboração do texto constitucional, então, a feitura desse texto não é obra de um poder popular.

A ideia de que seria possível alcançar um consenso suficientemente generalizado para revelar a aceitação por parte dos destinatários da norma e, desse modo, legitimá-la pode se revelar bastante complexa, especialmente em realidades em que há grandes entraves para a inclusão de parcelas da população nos espaços públicos onde poderiam se demonstrar mais enfaticamente a absorção do sentimento constitucional em discussão. Em casos, por exemplo, em que as prestações jurídicas chegam muito mais em forma de deveres do que de direitos – revelando relações de subintegração e sobreintegração – ou em que grandes contingentes populacionais sequer tenham as ferramentas linguísticas necessárias para conhecer o texto da Constituição, justificar a legitimidade do poder constituinte, com base estrita no vigor da norma constitucional, pode acobertar práticas desastrosamente autoritárias.

Compreende-se, portanto, que tal linha de justificação esbarra e perde força diante da questão que impõe uma explicação acerca do modo como um povo tratado como mero destinatário da norma constitucional pode ser considerado, ao mesmo tempo, o titular do poder de criação da ordem jurídica. Legitimar a atuação do poder constituinte do povo estritamente pelo consentimento das normas constitucionais se revela extremamente conservadora e incompatível com uma noção de soberania popular ativa e efetivamente atuante, como defendida neste trabalho.

Nesse contexto, a diferenciação feita por Müller (1998) acerca das diferentes categorias do “povo” é de válida menção. Segundo o autor alemão, a primeira categoria (*povo ativo*) é a que, em geral, fazem menções os textos constitucionais, caracterizando-se pela “totalidade dos eleitores”, que, normalmente, são os titulares da nacionalidade.

A concepção de povo como cidadãos dotados de direitos políticos, porém, é controversa num mundo globalizado onde o fluxo de pessoas é cada vez mais intenso e ainda há certa resistência a se reconhecer direitos de participação política aos estrangeiros. Essas pessoas, apesar de não estarem plenamente incluídas no espaço de discussão pública, sofrem os efeitos das decisões tomadas pelos outros grupos, exercem direitos de cidadania ou, no mínimo, são protegidas pelos direitos humanos. Por isso, Müller (1998:57) afirma que “a sua exclusão do povo ativo restringe a amplitude e a coerência da justificação democrática”, na medida em que não há a efetiva “autocodificação das prescrições vigentes” por aqueles que a elas se submeterão. Assim, a legitimação do Estado constitucional apenas pelo povo ativo é insuficiente.

A segunda manifestação identificada pelo autor é a do “*povo como instância global de atribuição de legitimidade*”, que se destina às esferas e aos cargos em que não há a intervenção direta do povo, como é o caso dos juízes e funcionários públicos em geral, cuja

atuação seria legitimada pela observância dos textos de norma produzidos pelos representantes eleitos pelo povo ativo. Nessas situações, de forma cíclica, haveria a legitimação por meio da eleição de representantes (povo ativo), que produziriam os textos das normas que atingiriam a todos (povo enquanto população) e fariam as previsões do aparelho do Estado que, por sua vez, implementaria os textos sem interromper de forma não-democrática a estrutura de legitimação.

Destaca-se, assim, a relação intrínseca entre o povo ativo e o povo enquanto instância de legitimação, na medida em que, sem a existência do primeiro, um regime autoritário não conseguiria se justificar pelo segundo, pelo que as menções às ações “em nome do povo” seriam unicamente icônicas (*povo ícone*, identificado como a terceira categoria). Neste caso, sacraliza-se ou inventa-se o “povo”, afastando-o da realidade e, usualmente, utilizando mecanismos de violência, como a colonização, o reassentamento, a expulsão ou a limpeza étnica. Igualmente, pode-se tornar o povo ícone por meio da tentativa de se unificar uma população naturalmente diferenciada, seja por gêneros, classes, religiões ou outros aspectos culturais. Em quaisquer dessas hipóteses, a legitimação da ordem estatal pelo povo ícone é precária, pois, na realidade, ao unificar a sociedade, passa a não se referir a ninguém e impede que as fissuras sociais se revelem e sejam democraticamente trabalhadas.

A quarta categoria é a de “povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado”, que corresponde à “totalidade dos efetivamente atingidos pelo direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal”, em suma, todos que se encontram no território nacional. Sobre isso, Müller (1998:76-77) explica:

Segunda essa proposta (ao lado da figura do povo enquanto instância de atribuição), o corpo de textos de uma democracia de conformidade com o Estado de Direito se legitima por duas coisas: em primeiro lugar procurando dotar a possível minoria dos cidadãos ativos, não importa quão mediata ou imediatamente, de competências de decisão e de sancionamento claramente definidas; em segundo lugar e ao lado desse fator de ordem procedimental, a legitimidade ocorre pelo *modo mediante o qual todos*, “o povo inteiro”, a população, a totalidade dos atingidos são tratados por tais decisões e seu modo de implementação.

Por fim, o autor discorre sobre a ideia de *povo como conceito de combate*, ressaltando a sua utilização ideológica conforme os interesses dos “donos do poder”, que muitas vezes se afasta de uma prática constitucional verdadeiramente democrática, na medida em que “o povo foi ou está sendo selecionado qualitativamente segundo a sua disposição para a lealdade política e simultaneamente foi ou está sendo registrado, com maior ou menor grau de dupla moral, nos textos de justificação do Estado como ‘unitário’, como legitimador em bloco”. (MÜLLER, 1998:85)

O fato é que se percebe a impossibilidade de se dar um conceito abstrato ao povo sem com isso incorrer no risco de torná-lo meramente icônico. Além disso, a tentativa artificial de unificação popular não contribui para a realização de práticas políticas, sociais e jurídicas mais democráticas; ao contrário, sedimenta relações de exclusão e ofusca demandas legítimas de participação.

Compreendida nesses termos, a fórmula “todo poder emana do povo” - mesmo na famosa variante anglófona “*government of, by, and for the people*” - demonstra ter um conteúdo exacerbadamente vago e modulável conforme a conveniência daquele que a utiliza como instrumento de legitimação ou persuasão. Assim, fundamentar que uma decisão é tomada “em nome do povo” não afasta a necessidade de serem reveladas – por vezes, denunciadas - as pretensões e as referências que dão suporte a essa afirmação. Ainda que se insista em falar em povo como unidade, as ações em nome dele sempre exigem que se questione a capacidade de alcance geral, pois as prescrições constitucionais têm de ter sua efetividade analisada a partir da crítica ao cumprimento ou descumprimento nos diversos níveis da sociedade, uma vez que os valores democráticos não podem ser limitados a uma parcela da vida social.

Acerca da mesma questão, Rosenfeld (2003:22-24) chama atenção para o fato de a expressão “Nós, o Povo” (*We the People*) - como expresso na Constituição dos Estados Unidos - parecer superar a questão de se ter de afirmar “quem” ou “o quê”, efetivamente, pode ser personificado como o sujeito constitucional, mas, do ponto de vista concreto, essa pretensa unidade se fragmenta diante da impossibilidade de se completar a construção da identidade constitucional. Para ele, “a identidade constitucional é problemática porque além de permanecer distinta e oposta a outras identidades relevantes, é inevitavelmente forçada a incorporá-las parcialmente para que possa adquirir sentido suficientemente determinado ou determinável”, ou seja, para a afirmação de uma identidade, é necessário que haja, ao mesmo tempo, distanciamento e incorporação de elementos de outras identidades relevantes. Nesse sentido, a identidade constitucional é compreendida como “algo complexo, fragmentado, parcial e incompleto” e o processo de incorporação e distanciamento é dinâmico e está em permanente revisão. Afirmar, portanto, uma pretensa “unidade absoluta do povo” seria um contrassenso, já que não explicaria as diferenciações internas que permitem a formação das identidades.

É por isso que Rosenfeld (2003:26) compreende o sujeito constitucional mais como uma ausência (aquilo que ele não é) do que como uma presença (aquilo que ele é), isto é, ao se tentar identificar a identidade constitucional, “encontramos um hiato, um vazio, no

lugar em que buscamos uma fonte última de legitimidade e autoridade para a ordem constitucional”. Por ser um vazio, o sujeito constitucional demanda a permanente reconstrução da sua identidade, caracterizando-se como um ser incompleto, sempre aberto. A construção da identidade jamais pode ser concretizada, pois não pode cessar o equilíbrio das relações de assimilação e rejeição das outras identidades. Como afirmado por Rosenfeld (2003:29), “a questão do sujeito surge da necessidade do confronto com o outro”.

Lindahl (2007:18, tradução nossa), entretanto, compreende que essa constatação da incompletude da identidade constitucional gera um novo paradoxo, na medida em que “a única forma de o espaço do poder permanecer aberto é se ninguém clamar que age em nome de todos”, mas, ao mesmo tempo, ser impossível a fundação de uma ordem política sem que haja referido clamor, seja por uma revolução ou outro meio. Nesses termos, aponta a dificuldade em se assimilar a ideia da criação da ordem política sem a possibilidade de se indicar uma unidade social, admitindo-se que alguém, necessariamente, fará as escolhas dos interesses compartilhados pela coletividade que passarão a integrar a ordem jurídica, de tal modo que esse sujeito, ainda que simbolicamente, estaria falando em nome do todo.

Por essa razão, Lindahl (2007:22, tradução nossa) compreende que a democracia moderna se relaciona com a absorção do “*status* ontológico do ser coletivo”, representado pela organização institucional. Em outros termos, as diversas formas de existência política, para ele, são legitimadas e viabilizadas pela divisão dos poderes do Estado, as quais permitem a preservação da permanente contestação da ação do outro, suprimindo a carência deixada pela impossibilidade do povo agir como uma unidade. Segundo essa ideia, as democracias pluralistas são desenvolvidas a partir de dois pilares: a responsabilidade política e a reciprocidade, de tal modo que a *rule of law*, por meio das estabilização de expectativas, torna possível pensar as ações políticas como “atos do povo”.

Percebe-se, porém, que essa explicação institucional dos atos “do povo” não resolve a questão das escolhas constituintes. Ainda que amparada pela *rule of law*, pensar a ação política como um ato do povo enquanto unidade permanece limitada à dimensão constitucional simbólica, uma vez que, até mesmo a elaboração do texto da Constituição, isto é, o exercício do poder constituinte originário, não foi realizado pelo povo enquanto unidade. Efetivamente, não há ação política que possa ser imputada “ao povo”; sempre se age em nome dele, mas com base nos interesses de apenas uma parcela da sociedade.

Por essa perspectiva, nega-se a ideia do constitucionalismo moderno de que a ordem política, criada pela Constituição, seria capaz de cessar o conflito entre o “eu” e o “outro” por meio do reconhecimento da pluralidade de identidades, que se tornou inevitável a

partir da assimilação da ideia de personalidade individual (*self*). “Na medida em que o constitucionalismo deve se articular com o pluralismo, ele precisa levar o outro na devida conta, o que significa que os constituintes devem forjar uma identidade que transcenda os limites de sua própria subjetividade”. (ROSENFELD, 2003:36)

Há, portanto, um espaço vazio deixado pela distância entre a autoimagem dos constituintes e a pluralidade de identidades sociais que possibilita a formação da identidade constitucional. Nesse espaço, tem-se a possibilidade de identificação da *rule of law* como meio de legitimação da ação política, uma vez que, por se reconhecer que o sujeito constitucional não se limita àqueles que exerceram efetivamente o papel constituinte, há a necessidade de limitação do poder, pelo direito, e a garantia dos interesses fundamentais de outros grupos e indivíduos. Nesses termos, para Rosenfeld (2003:40), o sujeito constitucional se traduz mais como um discurso do que como uma figura personificada; “precisa se dotar do instrumental do discurso constitucional para construir uma narrativa coerente na qual possa localizar uma autoidentidade plausível”.

Nem os constituintes, nem os intérpretes da Constituição, nem os que se encontram sujeitos às suas prescrições são propriamente o sujeito constitucional. Todos eles formam parte do sujeito constitucional e pertencem a ele, mas o sujeito constitucional enquanto tal só pode ser apreendido mediante expressões de sua auto-identidade no discurso intersubjetivo que vincula todos os atores humanos que estão e serão reunidos pelo mesmo conjunto de normas constitucionais. (ROSENFELD, 2003:40)

Para o autor, a identidade do sujeito constitucional, por ser instrumental, apenas pode ser legitimada pela adoção das normas incorporadas no constitucionalismo, isto é, no respeito às prescrições constitucionais, que vinculam e limitam o horizonte de possibilidades de ação política. Não há, porém, possibilidade de plena reconciliação entre o “eu” e o “outro”, de tal modo que, mesmo uma explicação dos “atos do povo” sob uma perspectiva institucional representada, há de considerar que “a identidade do sujeito constitucional jamais poderá ser totalmente representativa de todos os que se encontram sob o seu âmbito, ou igualmente aceitável para todos esses”. (ROSENFELD, 2003:114)

2.3. PLURALISMO, HOMOGENEIZAÇÃO E NEGAÇÃO DA DIFERENÇA

A ideia de que a identificação de um povo homogêneo é condição *sine qua non* para a própria ideia de Constituição, como demonstrado, tem servido, implícita ou explicitamente, como base do imaginário constitucional das sociedades ocidentais, sendo

utilizada, do ponto de vista prático, como instrumento discursivo ideológico e, do ponto de vista teórico, como elemento lógico para a organização constitucional de uma comunidade.

Na obra de Schmitt (2007:28), por exemplo, é explícita a menção ao fato de que “toda democracia fundamenta-se no pré-requisito de um povo indivisivelmente homogêneo, inteiro, uniforme”. Para ele, existe a necessidade de suposição da “homogeneidade substancial de todo o povo”, como forma de justificar o método majoritário de tomada de decisões, pois, caso contrário, admitir-se-ia que a decisão da maioria representaria, tão-somente, a subjugação da minoria, cessando o vínculo de identificação entre representantes e representados.

Segundo essa linha, o reconhecimento político “do” povo, expresso, por exemplo, pela fórmula “todo poder emana do povo”, é condição de possibilidade para a Constituição positiva, pois a decisão política fundamental - anterior e fundamento de toda normatização - é tomada pelo titular do poder constituinte. Desse modo, entendendo-se que o povo é o titular da soberania, a homogeneização é um pressuposto anterior à própria constituição do Estado.

A partir dessa ideia de povo homogêneo, Schmitt (2009:83) desenvolve a noção de amigo/inimigo como a antítese que caracteriza e particulariza o político. Para ele, tanto quanto a ordem interna teria de representar uma unidade, a ordem internacional seria caracterizada como um pluriverso formado pelos vários Estados independentes. É a homogeneidade interna que caracteriza a identidade de um povo e compõe a sua diferença no pluriverso internacional, colocando-o em permanente tensão com as demais identidades. Nesses termos, o inimigo seria o outro, o estrangeiro, aquele que não corresponde à identidade unificada e com o qual se estaria em permanente conflito.

Compreendendo que o humano é constituído pelas paixões, Schmitt (2009:82) não acredita na possibilidade desses antagonismos serem solucionados de modo racional, seja por um sistema pré-estabelecido de normas ou pela intervenção de um terceiro imparcial. Além disso, destaca que qualquer enfretamento humano, seja religioso, moral ou econômico, tem condição de se converter em político, bastando que as oposições sejam fortes o suficiente para converter os polos em amigo e inimigo.

A leitura schmittiana, longe da ideia de uma natureza humana boa, desenvolve-se segundo a noção de antagonismo, de embate, pelo que, para ele, a essência do político seria a guerra. Daí porque a sua ideia de soberania se relaciona com o estado de exceção e com a própria capacidade de definição de quem seria o inimigo.

A partir dessas ideias de amigo/inimigo, antagonismo e unificação do povo, Schmitt desenvolveu uma teoria incompatível com a noção de um constitucionalismo galgado

em ideais de dignidade e respeito à diversidade, na medida em que compreende que é necessária a eliminação daquele que, por não comungar dos ideais da comunidade política, constituiu-se inimigo. Sendo a comunidade política completamente homogênea e partilhando dos mesmos objetivos e das mesmas concepções, consegue-se visualizar a ocupação do *locus* do poder por um sujeito determinado, cujo poder soberano é tido como anterior e não subordinado à Constituição, fragilizando a própria noção de constitucionalismo.

Por outro lado, como destacado por Kozicki (2000:109), “o que é característico da modernidade a partir da chamada revolução democrática, é a concepção de que o poder é um lugar vazio, ou seja, nenhum indivíduo ou grupo pode ocupar o *locus* do poder, o que poderia conduzir a uma imaginária unificação da sociedade”. O poder deve permanecer vazio porque se compreende que as próprias identidades sociais são permanentemente reconstruídas e o espaço democrático é conflitual porque abre espaço para que diferentes concepções de bem e de justiça se expressem. A percepção moderna de que aos indivíduos, em sociedade, cabe construir os próprios pilares normativos, preservando a liberdade individual, compromete teorias que intencionam a determinação absoluta ou permanente de um único modo de vida.

Nesse contexto, Mouffe (2015:23), partindo dos conceitos elaborados por Schmitt, defende uma ideia de democracia radical, que tem como categoria central o conflito e ressalta o papel que as paixões exercem sobre as ações humanas. Ambos os autores compartilham a ideia de que a criação de uma identidade implica, necessariamente, a delimitação de um “outro”, ou seja, a afirmação de uma identidade origina a delimitação de uma relação nós/eles, que, em termos políticos, é traduzida pela ideia de inclusão/exclusão. Os autores se distanciam, porém, na forma que defendem como se forma cada identidade e nas consequências de sua delimitação.

Para Schmitt (2007:28), o “nós” é formado a partir da unidade do povo, que seria um pressuposto essencial para a democracia e para a constituição política. Para Mouffe (2015:20), no entanto, o “nós” é determinado a partir dos resultados de articulações políticas; não surge, portanto, de uma unidade ou homogeneidade política fundacional, mas de relações políticas que se apresentam como hegemônicas.

Algumas definições são essenciais para a compreensão da proposta democrática da professora belga, iniciando pela diferença entre a política e o político, que ela elabora da seguinte forma:

Mais precisamente, é assim que diferencio “o político” da “política”: entendo por “político” a dimensão de antagonismo que considero constitutiva das sociedades humanas, enquanto por “política” o conjunto de práticas e instituições por meio das

quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto conflituoso produzido pelo político. (MOUFFE, 2015:08)

Enquanto a política pertenceria ao nível ôntico, relativo às práticas democráticas, o político pertenceria ao nível ontológico, na medida em que é um elemento constituinte e ineliminável das comunidades humanas. Para a autora, a compreensão desse elemento conflitual é essencial para que se pensem as práticas políticas necessárias para dar conta da realidade. Desse modo, enfatiza os elementos que compõem o político: o antagonismo e a hegemonia.

A negação do caráter antagonista do político é, para ela, a maior falha do liberalismo político, especificamente de sua tendência racionalista e individualista, que acredita ser capaz de alcançar consensos racionais estáveis e desconsidera a natureza das identidades coletivas. Não basta que se admita que existem inúmeros pontos de vista e valores e que eles não têm condições de serem efetivados concomitantemente; há de se revelar que eles não coexistem harmoniosamente e que disputam espaço de maneira permanente.

A omissão ao antagonismo está no centro da crítica schmittiana ao liberalismo e da sua ênfase na ideia de amigo/inimigo, com base na concepção de que toda decisão representa, simultaneamente, uma exclusão, sendo impensável o alcance de um consenso racional plenamente inclusivo. Mouffe (2015:12-13), por sua vez, internalizando a dimensão ontológica do antagonismo, critica aqueles que, como Habermas, compreendem que o destaque à impossibilidade de superação dos conflitos seja incompatível com um projeto democrático, ante o risco de se recair na ideia de Schmitt de eliminação do inimigo. Para a autora, admitir o caráter antagônico do político, ao invés de comprometer as bases de um projeto democrático, as fortalece, na medida em que abre espaço para que se repense o verdadeiro papel da democracia. Em outros termos, defende que se converta a ideia de amigo/inimigo na de “adversários”, em relação aos quais se admite a impossibilidade de um consenso, mas que se reconhece a sua existência como legítima, não havendo a necessidade de eliminação do outro (eles), como a concepção de inimigo de Schmitt levava a concluir. Nessa noção de democracia, o reconhecimento da pluralidade, com todas as suas consequências, é determinante, sendo inconcebível a ideia de homogeneidade social anteriormente delineada.

Outro conceito essencial para a compreensão do pensamento de Mouffe (2015:17) é o de hegemonia, compreendida como o “conjunto de práticas que tentam estabelecer a ordem em um contexto de contingência”, isto é, os laços e as práticas sociais que, em determinado contexto, são afirmadas como senso comum, portanto autojustificáveis.

A partir da ideia de “exterioridade constitutiva” desenvolvida por Henry Staten, Mouffe (2015:14-15) demonstra que toda constituição de um “nós” pressupõe a demarcação de um “eles”, de modo que é simples compreender o porquê de ela defender que, para toda prática hegemônica, existem forças anti-hegemônicas que pretendem desarticular a ordem vigente e instaurar uma nova hegemonia, ainda que não tenham de estar em ação ao mesmo tempo.

A força anti-hegemônica não se confunde com a mera disputa pelas posições de poder. Ao contrário da forma como o liberalismo trata os concorrentes (como meros competidores em um terreno neutro), a noção de hegemonia revela uma intenção de modificar, profundamente, as relações de poder em torno das quais se estrutura a sociedade. Por essa razão, ambas as dimensões são inconciliáveis por meios racionais, havendo, tão-somente, a regulação dos procedimentos democráticos aceitáveis pelos adversários, que permitirá converter o antagonismo em agonismo, isto é, inimigos em adversários.

Ainda que haja um consenso sobre os procedimentos e as instituições democráticas onde serão canalizados os conflitos, essa proposta de democracia radical não se confunde com o procedimentalismo, por exemplo, pois ressalta o papel das paixões na mobilização e formação das identidades coletivas.

A mobilização exige politização, mas esta não pode existir sem a criação de uma representação conflituosa do mundo, com campos opostos com os quais as pessoas possam se identificar, permitindo assim que as paixões sejam mobilizadas politicamente no âmbito do processo democrático. Tomemos por exemplo o caso do voto. O que a abordagem racionalista é incapaz de compreender é que o que leva as pessoas a votar vai muito além da simples defesa de seus interesses. Existe uma importante dimensão afetiva no ato de votar e o que está em jogo ali é uma questão de identificação. (MOUFFE, 2015:24)

Compreendida como fruto de articulações políticas que pretendem se afirmar como hegemônicas, a teoria de Mouffe dialoga com a ideia de um sujeito constitucional aberto e em permanente construção, uma vez que a força hegemônica é permanentemente tensionada por forças anti-hegemônicas, forçando que a identidade constitucional seja repensada e reconstituída permanentemente.

Menciona-se que essa perspectiva de democracia agonística é uma dentre várias. Há, no entanto, como destacado por Yakamoto (2011:159), afinidades entre todos os modelos que são usualmente definidos como agonísticos: eles trabalham a ideia de *pluralidade* como condição para a política e para o político e consideram que a diversidade somente pode ser expressa por meio da ação política agonística, isto é, reconhecendo aqueles que possuem

valores diversos como adversários; e defendem a ideia de *contingência*, compreendida como a impossibilidade de se definir de modo predeterminado alguma identidade, crenças ou fundamentos morais, uma vez que as relações de poder estão em permanente tensão e constante reconstrução.

Sumariamente, Yakamoto (2011:171) define a perspectiva democrática agonística pela “absoluta impossibilidade de eliminar os traços de relações de poder e os elementos conflituais da esfera pública”. Não se imagina, portanto, um espaço público totalmente transparente e inclusivo; ao contrário, destaca-se o fato de haver inevitáveis exclusões e vozes dissidentes.

A ideia da existência de uma pluralidade de concepções de bem que tornam impossíveis os acordos acerca de valores não é, no entanto, uma exclusividade da perspectiva agonística. Ao contrário, os modelos deliberativos de democracia, inclusive o habermasiano diretamente criticado por Mouffe, já enfrentam essa questão, sendo, inclusive, essa a razão pela preferência a um modelo em que se tenha como base consensual o procedimento.

Há, porém, a diferença significativa entre as duas propostas democráticas reveladas pela questão de “quanto dissenso uma comunidade política pode tolerar”. (MARKELL *apud* YAKAMOTO, 2011:172). Além disso, a admissão da revisão dos consensos alcançados por meio da deliberação, ainda que seja uma possibilidade sempre aberta, está atrelada à racionalidade; enquanto a ideia de contingência do modelo agonístico dialoga com relações de poder hegemônicas.

A despeito dessas diferenças, Yakamoto (2011:173) compreende ser possível identificar uma relação de complementaridade entre as duas propostas democráticas a partir da ideia de que o agonismo pressupõe alguma estrutura deliberativa, uma vez que a relação adversarial precisa ser manifestada dentro de uma base que assegure a igualdade e a liberdade e que impeça que o conflito se dê em termos de violência ou amigo/inimigo, como pensando por Schmitt.

Em razão disso, Yakamoto (2011:173) destaca que a teoria de Mouffe se choca com o dilema de aceitar que “enquanto o modelo democrático agonístico sustenta a impossibilidade do consenso, às vezes, no entanto, ele é dependente de alguma forma de consenso”, razão pela qual é possível identificar a compatibilidade entre os modelos democráticos agonístico e deliberativo.

Para que seja possível semelhante compatibilidade, entretanto, Knops (2012:152) destaca a necessidade de que sejam reinterpretadas algumas bases da teoria agonística,

especialmente no que se refere ao modo como a ideia de um consenso racional pode ser alcançado. A proposta de conciliação de Knops (2012:162, tradução nossa) passa pelo reconhecimento da teoria agonística como “uma teoria do momento de diferença”, que não anula a necessidade da deliberação, mas aguça a percepção da existência de outras “formas de vida” e dos limites do próprio conhecimento, de tal modo que as diversas subjetividades deixam de ser vistas como obstáculos à deliberação e passam a ser compreendidas como um potencial muito mais sofisticado de troca política.

Em linha semelhante, Erman (2009:03, tradução nossa) destaca que “a deliberação é constitutiva do conflito”, razão pela qual discorda da ideia de Mouffe, segundo a qual a teoria deliberativa negligenciaria a dimensão do conflito na esfera política. Para a autora, até mesmo para que haja o reconhecimento dos sujeitos como inimigos, é necessário que haja o compartilhamento de uma esfera simbólica mínima. Em outros termos, para que haja a conversão do antagonismo em agonismo, como defendido por Mouffe, é preciso que haja o compartilhamento de alguns pressupostos, especialmente relacionados às formas de deliberação.

Uma vez que a diferença crucial entre agonismo e antagonismo seria, neste, a inexistência de um espaço simbólico compartilhado, enquanto naquele haveria esse espaço simbólico, mas os adversários teriam vontades diferentes de organizá-lo, Erman (2009:08), tradução nossa) afirma que “algum tipo de consenso é necessário, inclusive para compreender essa oposição”. Para ela, no momento em que há interação entre os adversários, pressupõe-se que eles estão a falar sobre a mesma realidade. Existe, no mínimo, o consenso de que a relação é conflitual, ou seja, de que o outro é um adversário.

Yakamoto (2011:177), por sua vez, destaca que a percepção da relação entre esses dois modelos democráticos não leva, necessariamente, à conclusão da superioridade do modelo deliberativo sobre o agonístico. Ao contrário, apesar de se insistir na necessidade de se alcançar meios mínimos de consenso, há de se considerar as críticas apontadas pelo modelo agonístico, especialmente aquelas que destacam as relações de exclusão dos espaços públicos. A relação entre os dois modelos precisa ser pensada de modo a reconsiderar o modo como a democracia trabalha a ideia de exclusão.

Com isso, pretende-se expor a necessidade de compreensão de que é próprio da sociedade moderna o reconhecimento da pluralidade e da impossibilidade de erradicação dos conflitos por uma ordem autoritária e redutora da diversidade, com pretensão de simbolizar o todo social. Negar que, na ordem interna, existem diversidades e minorias, como fazia Schmitt (2007:28), não apenas contradiz a realidade social, como, também, se revela

inservível, do ponto de vista teórico, para pensar as questões que, verdadeiramente, interessam à democracia.

Ao se invocar a figura “do povo”, é possível que se gerem resultados positivos a certos interesses, conforme o contexto histórico, o que não pode ser ignorado quando se enfatiza o papel que as emoções exercem nos campos de ação política. Não obstante, impõe-se a percepção de que se trata de um instrumento meramente simbólico, de modo que afirmar, simplesmente, que a titularidade da soberania ou do poder constituinte é do povo, sem que se tenham claros os elementos hegemônicos por traz dessa afirmação, representa uma tentativa, democraticamente questionável, de se ignorar a existência do “outro”, isto é, da gama de interesses e pontos de vista contrastantes com aquele que busca se afirmar como universal.

Compreende-se, portanto, que o “povo” que se apresenta como titular do poder constituinte e da soberania, em determinado momento histórico, nada mais é do que uma fração da sociedade, que representa a hegemonia que conseguiu se estabelecer, mas que pode, a qualquer tempo, ser substituída. A identidade constitucional tem um caráter aberto e precário, decorrente da própria diversidade social.

A homogeneidade do povo e a erradicação do conflito são impossibilidades práticas e não são pressupostos teóricos essenciais para o constitucionalismo ou para o conceito político de soberania. Ao contrário, servem mais para ocultar as parcelas da sociedade que restam excluídas das práticas hegemônicas, o que é ainda mais grave num cenário social profundamente desigual como o brasileiro.

Assim, ao Direito cabe criar os instrumentos que permitam que essas diferentes forças coexistam sem necessidade de eliminação mútua, considerando que uma sociedade plural não é compatível com a ideia de uma sociedade sem dissenso, pelo que é descartada a ideia da construção de uma harmonia coletiva plena com base na estrita racionalidade. Ao mesmo tempo, compreende-se que o diálogo intersubjetivo que ocorre na esfera pública não pode ser realizado de modo absolutamente irracional, sob pena de se recair no mero uso da violência, que o modelo de democracia agonístico pretende transformar em relação adversarial.

Desse modo, concorda-se com Campos (2016:221) quando afirma que “reconhecer a impossibilidade de um consenso não é negar a razão dialogal, mas incorporar o procedimento de deliberação como o caminho através do qual ela se manifesta”

2.4. DEMOCRACIA E CONSULTA POPULAR: EXCESSOS DE SOBERANIA?

A ampliação da esfera pública e o reconhecimento da necessidade de inclusão da maior quantidade possível de atores sociais nos espaços de decisão política não são, muitas vezes, interpretados como ganhos efetivos para a democracia. Especialmente quando se imagina a participação popular por meio de plebiscitos e referendos⁶, não tarda a surgirem discursos acerca de supostos excessos de soberania ou da inviabilidade de se permitir que certos tipos de decisões sejam tomadas diretamente pela população.

A argumentação, em geral, segue contextos similares: associam democracia direta à tirania ou à precarização de direitos fundamentais de minorias; alegam o desconhecimento do cidadão comum acerca de matérias de cunho econômico, científico, jurídico e da complexidade de políticas sociais; sustentam que os cidadãos, especialmente em realidades periféricas, não têm condições materiais e educacionais para ser o agente ativo das tomadas de decisões; alegam que a consulta popular é utilizada como meio populista ou autoritário de legitimar práticas do governo.

A título de exemplificação, alguns desses argumentos foram utilizados quando da análise dos referendos realizados, recentemente, em países diversos e com problemas diferentes: na Grécia, em 05 de julho de 2015, quando o “não” prevaleceu no questionamento acerca da possibilidade de o País aceitar os termos de resgate econômico impostos pelo FMI, o Banco Central Europeu e a União Europeia; no Reino Unido, no plebiscito de 23 de junho de 2016, em que o “*Brexit*” teve a maioria dos votos; e mais recentemente na Colômbia, em 02 de outubro de 2016, quando o “não” prevaleceu acerca de um acordo de paz entre o Governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARCS).

Nesses contextos, as decisões populares foram tratadas por inúmeros meios de comunicação e agentes políticos como equivocadas, sendo ressaltado que os representantes eleitos seriam mais capacitados e moderados para a tomada de decisões acerca do bem comum.

Apesar dessas reservas, visualiza-se o crescimento do uso de consultas populares em diversas partes do mundo⁷, bem como a ampliação de movimentos que se organizam em

⁶ Em razão da referência a doutrinas de matriz anglo-saxã, optar-se-á, daqui por diante, por utilizar o termo *referendo* de modo abrangente, como sinônimo de *consulta popular direta*, sem diferenciação do momento anterior ou posterior à elaboração do ato ou da norma levada a escrutínio, portanto, sem diferenci-lo do termo *plebiscito*, como é comum na tradição latina.

⁷ O estudo elaborado por Morel (2000) relativo ao crescimento do número de referendos convocados por iniciativa governamental a partir dos anos 60, em democracias consolidadas, aponta a existência de fatores múltiplos relativos à realidade de cada Estado para a explicação desse fenômeno, alguns decorrentes da própria previsão legislativa que aumentou o rol de situações em que a consulta popular se tornou obrigatória, como

tornos de pautas de remodelação das formas de atuação política para além do formato eleitoral-partidário tradicional, de tal modo que, se, durante a maior parte do século XX, as discussões acerca das ampliações democráticas versavam, sobretudo, acerca do direito ao voto, atualmente outro elemento é posto em foco: a expansão da esfera pública de modo a conceder a todos a palavra. Como bem resume Chambers (2000:231, tradução nossa), “voz em vez de votos é o novo veículo de empoderamento”.

De um lado, a participação popular surge como um meio de ressignificar a soberania e se aproximar do ideal de um efetivo exercício do poder pelo “povo”, ao mesmo tempo em que possibilita a inclusão de maior diversidade de ideias, projetos, interesses e perspectivas, mas, por outro lado, argui-se que ela tem revelado - ou pelo menos demonstrado grande potencial de revelar - o lado mais tirânico das maiorias e tornado a Constituição refém de opiniões formadas sem o devido grau de profundidade e sem levar em consideração todos os aspectos essenciais para a caracterização de um debate eficaz, reduzindo-se ao mero interesse de grupos políticos específicos e se aproximando demais de práticas populistas.

Em relação ao argumento do potencial tirânico das decisões tomadas pela maioria, há de se rememorar o que fora anteriormente afirmado acerca da necessidade de se compreender a arena política como o espaço da pluralidade e do dissenso, evitando-se o discurso instrumental que trata as consultas populares como meio de se alcançar uma pretensa “vontade geral”.

Como destacado por Eisenberg (2000:150), há uma tendência de se nortear os referendos segundo por uma concepção de igualdade indiferenciada, em razão da qual se considera a capacidade de todos os cidadãos influenciarem igualmente na decisão política sem que se destaquem as distinções de grupos. Em virtude disso, a ideia de que a vontade da maioria valeria como a de todos, extrapolando inclusive a ideia de vontade geral rousseauiana, poderia gerar impactos relevantes para os direitos de minorias.

Por exemplo, para a autora, seria mais provável que uma campanha pelo reconhecimento de direitos iguais ao de grupos majoritários tivesse êxito do que outra campanha que sustentasse o reconhecimento de um *status* diferente para um grupo minoritário, como um autogoverno de populações tradicionais ou ações afirmativas. Como a

ocorrido na Dinamarca, outros ocasionados pelo crescimento de novas questões políticas, como a energia nuclear e a integração Europeia, que dividiam os partidos e o eleitorado, forçando os governos a utilizar os referendos como forma de neutralizar os conflitos. Ciente disso, esclarece-se que aqui não se pretende analisar as causas desse crescimento ou as peculiaridades de cada realidade. A discussão aqui tratada se norteia em termos gerais sobre a relação entre democracia e consulta popular, não se restringindo às particularidades de cada país.

lógica é de indiferenciação entre os cidadãos, seria muito mais difícil, por meio de consulta popular, afirmar o estado especial de determinado grupo.

Em razão dessa percepção, afirma-se que os referendos não são panaceias para os dilemas políticos ou meios de eliminação dos conflitos sociais. A função deles é permitir que novos agentes integrem o debate público e possam se expressar conforme os seus interesses. Assim, o que é essencial é pensar nos mecanismos adequados para a inclusão dos indivíduos, reconhecendo as limitações do próprio instrumento de participação. Ao mesmo tempo, destaca-se que a existência de limitações não justifica, por si só, a restrição da arena pública a agentes técnicos, ainda que chame atenção para a questão prática fundamental de saber se o aumento no uso das consultas populares implica um ganho democrático efetivo e consegue superar o uso estritamente instrumental.

Outro argumento que precisa ser analisado é aquele que ressalta o temor de que os eleitores sejam manipulados por elites políticas, não devendo, por isso, participar ativamente das tomadas de decisão. De fato, é complexo avaliar o quão bem ou mal informados são os eleitores, especialmente quando se leva a sério a questão da autonomia popular e da diversidade de concepções de vida e justiça. Além disso, analisado autonomamente, esse argumento revela uma visão muito precária acerca da relação estabelecida entre a esfera pública, as elites políticas e as consultas populares, uma vez que parece partir do pressuposto de que a relevância dos referendos estaria em possibilitar uma “ação direta” ou “em primeira mão” dos cidadãos, quando, na realidade, essa ação é, enormemente, mediada pelas instâncias de representação e não escapa da ação das elites políticas.

Concorda-se com Mendelsohn e Parkin (2001:04) quando afirmam que é preciso que se reconheça que as consultas populares também são instrumentos utilizados na competição política - guiada, em grande medida, pelos representantes eleitos – e na tentativa de imposição de determinadas agendas, sendo, por isso, essencial que se pense na formatação que eles terão a fim de que haja efetivas condições de deliberação.

Ao analisar o modo como as consultas populares são normalmente empregadas, Walker (2003:01, tradução nossa) destaca o fato de os atores políticos utilizarem-nas como meio de atingir os próprios objetivos, agindo, muitas vezes, de modo tão deliberado e manipulador que se torna difícil não considerar essa característica como integrante do próprio mecanismo de consulta. Os referendos são, assim, considerados pelos governantes como a “melhor forma de resolver algo a favor deles”, uma vez que tornam possível fugir dos acordos e compromissos que são exigidos nas difíceis relações entre as instituições democráticas. Tanto é assim que, inclusive em Estados não-democráticos, as consultas populares têm sido

utilizadas com a mesma finalidade: busca-se o voto popular direto como meio de dar legitimidade a determinada posição política.

Quando membros do executivo e legislativo estão tentando maximizar o próprio poder de modo a implementar o que eles acreditam ser correto, o povo só é importante no que diz respeito aos cálculos da elite acerca do modo como eles poderiam votar em um referendo. Esse é quase sempre o caso quando os referendos realizados não estão constitucionalmente previstos; consultas que devem ser realizadas em determinadas situações por determinação da Constituição têm muito menos cálculo estratégico envolvido, ainda que eles possam ser igualmente políticos. (WALKER, 2003:02, tradução nossa)

O abuso das estratégias que podem cercar uma consulta popular, cujas campanhas muitas vezes se assemelham às eleições de representantes para ocupar os cargos políticos, pode comprometer o caráter efetivamente democrático do processo. A análise de Walker (2003:03) revela que os mecanismos utilizados para os referendos, apesar das diferenças de cada ordenamento jurídico, são basicamente os mesmos: as consultas são utilizadas como meio de barganha de elites que têm o poder dividido em diferentes bases institucionais; têm como finalidade legitimar a ação de determinado ator político, especialmente quando se busca concretizar mudanças ou alterar o *status quo* das instituições; e servem para que os membros do Executivo ganhem poder frente ao Legislativo.

Avaliação semelhante é reproduzida por Morel (2001:48), que divide as motivações governamentais para a convocação de referendos em quatro grupos: o primeiro busca consolidar o próprio poder (*plebiscitary motivations*); o segundo intenta resolver divisões internas do governo ou da base de coalisão (*tension resolving referendums*); o terceiro visa à aprovação de projetos que dificilmente seriam aprovados internamente (*legislative motivations*); e o último nas hipóteses em que é essencialmente necessária a consulta, sob pena de a medida aprovada sofrer grande déficit de legitimidade (*de facto obligatory legitimation referendums*).

Nesse sentido, há em comum o fato de os referendos, em geral, serem convocados no momento em que a autoridade política acredita que o voto popular tende a ser majoritariamente favorável à medida que ela própria pretende implementar. Percepção essa que, com certa frequência, leva à afirmação da relação entre autoritarismo e formas democráticas plebiscitárias, ressaltando-se a possibilidade de manipulação dos eleitores, tanto pelos conteúdos postos em votação, quanto pelo momento da consulta e pela extensão das possibilidades de interpretação dos resultados, o que levaria a *vox populli* a se tornar *vox caesaris*. (WALKER, 2003:117)

O fato é que, segundo esse diagnóstico, o que torna os referendos mais atrativos é a possibilidade que os líderes têm de tirar vantagens do seu uso, especialmente porque, em geral, a convocação e a organização da consulta popular fica a cargo de setores técnicos e administrativos que tomam uma série de decisões relevantes (conteúdos, tempo de votação, forma) antes que possa haver a efetiva consulta direta.

Inclusive nas situações em que o referendo é convocado por expressa determinação constitucional, ou seja, quando os líderes não têm autonomia de decidir se ele irá ou não ocorrer, ou quando é feito por convocação popular, persistem as possibilidades de manipulação na própria forma de organização da consulta. O modo como as perguntas a serem votadas são elaboradas, por exemplo, tendem a indicar a inclinação de preferência daquele que as articula, na medida em que são simplificações (sim/não; sai/permanece; concordo/não concordo) de um debate normalmente muito mais abrangente. Como afirmado por Walker (2003:06, tradução nossa), “é da própria natureza do referendo simplificar – alguns poderiam dizer simplificar excessivamente – a política em debate”.

A questão da formatação do próprio procedimento de consulta popular é, portanto, primordial. Saber quem pode convocar e coordenar a consulta e conhecer os mecanismos de controle podem ser determinantes para a definição do ganho democrático efetivo.

A análise elaborada por Morel (2001), por exemplo, aponta que, ainda que haja exceções, a convocação realizada pelas instituições governamentais tende a levar a um resultado favorável à própria autoridade pública, enquanto aquelas que são convocados por outros agentes – por exemplo, por iniciativa popular -, tendem a gerar mudanças em questões que sofrem resistências do Governo. Destaque-se, porém, que essa afirmação pressupõe um maior controle daquele que faz a convocação, pois, se o procedimento de consulta é integralmente controlado pelo governo, provavelmente o fato de a consulta ter sido convocada por um agente externo exercerá influência menor.

Além disso, o uso instrumental dos referendos não é negado em nenhuma situação, mesmo quando convocado por minorias. Todos os atores políticos agem conforme as suas motivações e buscam manter ou alterar um *status* determinado. Há, porém, relevante diferença entre os instrumentos e a capacidade de alcance que dispõem certos grupos em relação a outros. Assim, tanto a iniciativa quanto a coordenação da consulta popular pode restringir ou facilitar o exercício do poder político e alterar aquilo que define o ganho democrático real, que se relaciona com o acréscimo de influência externa ao governo e não com a mera participação dos eleitores.

Tem-se, portanto, que a afirmação da consulta direta utilizada como meio de renovação do exercício da soberania popular, por si só, revela muito pouco acerca do efetivo ganho democrático das decisões. É ingênuo imaginar que a crença exclusiva no “poder que pertence ao povo” e a defesa do seu exercício direto possam resolver as questões políticas mais relevantes, uma vez que o resultado da decisão pode representar a vontade popular de modo tão simbólico quanto uma decisão tomada pelo Parlamento.

2.5 – A CONCILIAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO POPULAR E REPRESENTAÇÃO

A associação às consultas populares como meios de deturpação do texto constitucional e de legitimação da concentração desproporcional de poder no Executivo é repetido por vários autores, como Agustini *et al.* (2014:34), para quem:

A ameaça à democracia começa quando alguém que o povo elegeu democraticamente, ao chegar ao poder, realiza reformas que, ao invés de manter os direitos democráticos, os deformam, muitas vezes trazendo questões que dizem ser para o bem da população, mas que são uma aniquilação de direitos fundamentais para o funcionamento da democracia.

Há nessa afirmação a clara preocupação de que a ampliação dos instrumentos de participação direta represente uma lesão ao caráter representativo da democracia e seja utilizada como forma de o poder central ganhar mais força sobre as outras instituições. A inquietação reside, pois, na possibilidade de as autoridades poderem usar a participação direta para ignorar as instituições representativas, como os partidos e o Parlamento, e tomar decisões não intermediadas, a partir de conexões diretas com os eleitores.

Ressaltando essa possibilidade, Cameron (2014:04, tradução nossa) considera que é notável que grande parte dos países – enfaticamente os da América Latina - que tenham adotado modelos de democracia participativa possuam instituições representativas que perderam a confiança dos eleitores, o que apontaria uma forma de tensão entre a participação popular direta e a representação. Para ele, esse fato é de essencial importância, pois, “para que participação reforce a democracia, é necessário que ela aconteça juntamente com instituições democráticas; ela não deveria ser construída como uma alternativa à democracia”.

Com essa afirmação, o autor quer dizer que um Estado que não seja previamente democrático não conseguirá tornar-se um em razão exclusiva da participação popular direta. As várias dimensões da democracia podem ser combinadas e aperfeiçoadas mutuamente, mas podem, igualmente, trabalhar em sentidos opostos, revelando fragilidades e disfunções sistêmicas. Assim, aponta para o risco de que o déficit representativo possibilite a promoção

de formas de reforçar o poder governamental e o controle sobre a sociedade civil, deturpando aquela que parecia a ideia inicial de ampliação dos espaços de exercício da soberania popular.

As consultas populares podem ser utilizadas como forma de legitimar as reformulações da Constituição e, inclusive, como meio de perpetuar o poder das autoridades governamentais. Para Cameron (2014:05), o resultado dessas reformas Constitucionais não surpreenderia se fosse, inclusive, uma nova ampliação da participação popular.

Apesar de tais considerações, não se pode ignorar as demandas que têm sido canalizadas, de modo insatisfatório, por meio do procedimento democrático de eleições de representantes. As críticas à possibilidade de hipertrofia do governo central e do enfraquecimento das demais instituições representativas não podem ser utilizadas de forma a descaracterizar toda e qualquer ampliação da participação popular.

Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que se reforça o discurso acerca dos riscos potenciais da soberania popular radical, busca-se respaldar a atuação estatal pela fórmula solene de que “todo poder emana do povo”, buscando retirar a participação ativa do soberano, descolando-se, inclusive, as questões histórico-culturais de cada Estado.

Exemplificativamente, retornando à realidade examinada por Cameron (2014), nos países que fazem parte do que se denomina novo constitucionalismo latino-americano, havia uma demanda acentuada pela ressignificação da soberania popular, com a ampliação da participação direta na tomada de decisões e com a inclusão de grupos historicamente marginalizados. Esse fato não pode ser menosprezado em nome de uma excessiva proteção dos modelos representativos tradicionais, tendo em vista que era exatamente com esses padrões que se pretendia romper com as novas Constituições. Assim, críticas à práxis constitucional de um governo determinado não podem servir como argumento generalizante para deslegitimar o movimento constitucional e democrático que se busca construir, ainda que haja de se considerar as barreiras políticas e sociais de cada realidade. Tanto quanto não se pode imputar à consulta popular todo o ônus de legitimação de uma atuação, não se pode afastá-la da prática política regular, uma vez que ela representa um dos meios possíveis de inclusão de maiores contingentes populacionais no espaço público.

Na experiência latino-americana recente de países como a Bolívia, a Venezuela, a Colômbia e o Equador, a ênfase popular é destinada, sobretudo, às camadas mais pobres da sociedade, que foram mantidas afastadas dos centros de poder durante a maior parte da história desses países. Os novos projetos constitucionais pretendiam permitir à sociedade não apenas participar das tomadas de grandes decisões políticas, mas proporcionar meios de

organização, deliberação e execução de medidas de caráter comunitário, reforçando não apenas a participação, mas a própria autonomia popular.

Esses modelos constitucionais foram pensados com vistas a resolver problemas que permeavam aquelas realidades político-sociais. Ao mesmo tempo, porém, essas experiências destacaram as dificuldades de se romper com os modelos arraigados na cultura institucional local, o que é revelado, por exemplo, pela contradição da manutenção da grande concentração de poder na figura do Presidente da República, como ocorreu na Venezuela, ao mesmo tempo em que se pretendia assegurar a ampla autonomia popular, especialmente para a realização de grandes reformas.

As críticas à hipertrofia e à personalização excessiva do Executivo, além da utilização da democracia plebiscitária para o alcance de uma pretensa legitimidade de ampliação do poder presidencial, são muito presentes e demonstram ser um traço de grande dificuldade para as democracias latino-americanas, que têm, de alguma forma, experiências políticas relacionadas ao hiperpresidencialismo. Por outro lado, negar a possibilidade de ampliação das autonomias populares em razão das falhas e dos riscos dessas experiências importa admitir um retrocesso democrático ou, no mínimo, o enrijecimento de modelos políticos que não têm sido capazes de canalizar os conflitos e as demandas sociais de modo efetivamente produtivo e gerar um diálogo intersubjetivo capaz de transformar as relações de antagonismo.

A existência de pontos corrigíveis nas experiências participativas não representa um julgamento negativo definitivo a esse modelo, o qual, como qualquer experiência democrática, evolui e se aperfeiçoa com a prática cotidiana, especialmente porque busca romper com distorções políticas de um modelo anterior, que era amplamente rejeitado, e busca atender a anseios sociais históricos. Por isso, repudia-se a formação de correntes de representação marcadas pelo afastamento do cidadão da arena de disputas políticas, de tal forma que a ele caberia, primordialmente, o exercício do direito ao voto, visto como a principal forma de controle dos representantes, esses, sim, capacitados e experimentados para tratarem de políticas públicas.

É minimalista essa visão de representação que transforma o parlamentar em agente técnico, ao mesmo tempo em que toma a grande massa de cidadãos como ignorante e incapaz de participar das definições de políticas públicas. Como definido por Pitkin (1972), a sociedade pode participar do processo político, pelo menos, de três formas: elegendo os representantes; acompanhando os seus trabalhos; e manifestando constantemente os seus interesses. Desse modo, o modelo representativo marcadamente liberal é atacado por

correntes que enfatizam uma maior atuação dos indivíduos nos espaços políticos e a necessidade de ampliação dos debates públicos.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que a ampliação dos espaços de participação popular direta é tratada com reservas, nos termos anteriormente delineados, insiste-se na afirmação de uma crise de representatividade, sob o discurso de que o Estado não consegue atender às demandas sociais e de que o jogo de interesses privados prevalece sobre o interesse público nos Parlamentos.

Sobre esse tema, Manin (1995:01) destaca que se tinha a noção de que a representatividade era fundamentada em uma “forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos; a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel”. Esse quadro, no entanto, que não condiz mais com a realidade da maioria dos Estados ocidentais, em que grande parte dos eleitores muda o posicionamento acerca do voto de uma eleição para outra, ou em períodos de tempo ainda menores, revelando pouca identificação com partidos políticos específicos.

A estratégia eleitoral da atualidade é pautada na tentativa da construção de imagens de personalidades políticas com o uso de meios de comunicação de massa e não no suporte de correntes ideológicas específicas. Diagnóstico esse que se assemelha ao de Chauí (2007:27-28) para quem se vivencia um período de esquecimento da política, norteados pela privatização do espaço público, que tem como um dos aspectos o surgimento do “*marketing político*”, caracterizado pela busca de se “vender a imagem do político e reduzir o cidadão à figura privada do consumidor”.

Esses fatores seriam os responsáveis pela aparente apatia política de grande parte da sociedade, revelada, não apenas na falta de engajamento político-partidário, mas também nos índices de abstinência eleitoral ou mesmo nos votos em branco ou nulo. No entanto, ao mesmo tempo em que se intensificam as alegações de existência de uma suposta crise de representatividade, há quem defenda a inexistência de crise, mas de problemas práticos que incitam o ajuste na forma de exercício da democracia. Isso porque a existência de uma crise sinalizaria a busca pela superação de um modelo, não pelo seu fortalecimento.

A democracia representativa, na realidade, passou por importantes modificações ao longo do tempo, especialmente quando se pensa na expansão do direito ao sufrágio e na configuração dos partidos políticos, que chegaram a ser tidos como facções, verdadeiros males à democracia. Posteriormente, com o desenvolvimento dos partidos, passou-se a valorizar a instauração de programas políticos, que passaram a ser um dos principais instrumentos da competição eleitoral, na medida em que relacionava os eleitores a uma

ideologia ou a um projeto de governo determinado. A vinculação a uma política partidária permitia aos eleitores manter alguma forma de controle dos representantes fora do período eleitoral. Curioso observar que, naquele período histórico, essa mudança na forma de organizar o governo representativo foi enfrentada por muitos analistas como uma crise da representação.

Sobre isso, Manin (1995:02) discorre:

O protótipo do governo representativo era, então, encontrado no "parlamentarismo" ou no "parlamentarismo liberal", do qual o sistema inglês, na forma que assumiu até cerca de 1870, era tido como o exemplo mais acabado. No início do século XX, multiplicaram-se as análises sobre uma "crise do parlamentarismo". Mas, com o tempo, tornou-se claro que, embora a emergência de partidos de massa tivesse ocasionado a falência do parlamentarismo, o governo representativo não estava agonizando.

Estruturada a organização política em forma de governos de partidos, admitiu-se a existência de uma modificação na relação de representação. Uma modificação, não uma superação. O modelo representativo, longe de ter ruído, absorveu as mudanças sociais, especialmente a alteração na extensão do direito ao voto, e se fortaleceu. O governo de partido se amparava na busca de maior identificação social e cultural entre os representantes e os representados, dando um aspecto maior de proximidade com o ideal de autogoverno do povo do que o modelo parlamentarista anterior. Notórias, portanto, as semelhanças estabelecidas entre esse momento e os discursos de crise que são rotineiramente alardeados na atualidade.

É destacável que, naquele período, não havia uma crise do governo representativo, o qual, na realidade, mantém-se firme, tendo, inclusive, passado reforço no período pós-guerra, quando se expandiram as demandas por concretizações de direitos fundamentais, especialmente os de cunho social, cultural e econômico.

Hoje a crise de representação, em grande medida, é expressa pelo clamor de maior participação popular nas decisões sobre políticas públicas. Entretanto, esses apelos não apontam para um abandono de formas de representação, mas, na verdade, tal qual ocorrido no século XIX, o que se denota é a modificação de um tipo específico de governo representativo, não uma crise da representatividade em si.

Críticas à capacidade dos partidos políticos se manterem filiados aos representados por meio de ideais ou projetos são trabalhadas há muitos anos. Weber (2011), por exemplo, destacava que as lutas partidárias tinham deixado de se voltar para a consecução de metas objetivas e passaram a se destinar ao controle da distribuição de empregos. Para ele,

a empresa política dirigida por partidos não passava de uma empresa de interesses. Percebe-se, portanto, que o discurso de crise que parece descrever uma situação muito recente, na verdade, trabalha um percalço do próprio modelo político adotado, o qual, por limitações inerentes a ele, sempre requer alguma forma de aprimoramento.

Como destacado por Manin (1995:04-15), os quatro princípios basilares da representatividade – eleição dos representantes pelos governados; independência parcial dos representantes em relação às preferências dos eleitores; manifestação da opinião pública sobre assuntos políticos independentemente do controle do governo; e as tomadas de decisões políticas após debate - não foram afetados pela mudança do modelo representativo parlamentar para o partidário e tampouco têm sido abalados na mudança para o que denomina de uma “democracia de público”. Na realidade, tais princípios são reconhecidos como constantes na história do governo representativo, ainda que tenham tido variação de interpretação e implicação de acordo com o local e momento histórico.

A identificação eleitoral que se distanciou da intermediação partidária e se atrela diretamente à imagem do candidato, o que justifica, em certa medida, a mudança no modo do voto de uma eleição para outra, e aparenta uma crise, pois rompe com o que, até então, parecia ser a forma normal de se estabelecer o governo representativo, na realidade demonstra ser apenas o distanciamento de uma forma específica de representação (a democracia de partido). Não que se afirme que haverá, necessariamente, o fim dos partidos políticos, mas o papel deles tem sido sensivelmente alterado.

No mesmo sentido, posiciona-se Urbinati (2005:02-05) ao afirmar que “a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar”. Para a autora, a representação é mais do que um contrato de delegação ou de nomeação, na medida em que é próprio de sua natureza ser “constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade”. Nesse sentido, a representação não pode ser compreendida como um processo de confinamento de decisões no Parlamento, tendo de estar em constante interação com a sociedade, seja por meio da mídia, dos partidos políticos ou dos movimentos sociais. Por isso, uma teoria democrática da representação deve conseguir explicar, além dos seus elementos de continuidade, as mudanças.

A autocrítica dos movimentos participativos se refere à explicitação da discussão em torno da disputa sobre o significado da participação em projetos políticos rivais. Denunciam-se as concepções de participação e representação com projetos antagônicos e os discursos de que os espaços participativos têm a finalidade de suplantarem os espaços de

representação. Na realidade, com a maior participação popular se busca reoxigenar os processos decisórios ou se incorporar um maior número de pessoas no processo de elaboração de políticas públicas, razão pela qual são carentes de suportes legal e teórico as alegações de que as práticas de participação visam à instauração de uma democracia direta, com a derrocada das instâncias de representação.

Ao mesmo tempo, esse processo de autocrítica revela os inúmeros desafios de alcance desses instrumentos de participação, inclusive, no que se refere às deficiências desses meios, que, tal qual o governo representativo, também deixam espaços para aprimoramentos e renovações. Assim, é possível perceber que os discursos que apontam crises – da democracia, da política, da representatividade ou dos partidos – na verdade se referem a manifestações de um processo contínuo de mudança no sistema representativo.

Em sentido oposto, considerando os paradoxos inerentes à representação política - desenvolvidos, sobretudo, a partir dos trabalhos de Hanna Pitkin -, Alkmin (2013:71) compreende ser impossível a coexistência harmônica entre representação e participação popular, na medida em que, considerando as experiências empíricas já realizadas, do ponto de vista político e social, sempre haverá a predominância de um sobre o outro. Na realidade, para o autor, “o aprofundamento da democracia direta, no contexto das democracias liberais parece levar, no seu limite, não a uma acomodação e equilíbrio mesmo que dinâmico do sistema político, mas ao esgarçamento do paradoxo lógico da representação”.

Alkmin (2013:68) resume o paradoxo da representação política por pontos como: a impossibilidade de sustentação da formulação lógica da representação política, pois a vontade não é representável; a não coincidência das identidades dos representados e dos representantes; a obscuridade do sufrágio universal secreto; a impossibilidade de pactos políticos terem valor para gerações futuras; a existência de centros de gravidade do poder; a atomização e a serialização do eleitorado que impede a formação de uma consciência coletiva.

Assim, a discussão do vínculo entre representantes e representados é destacada pelo autor pela identificação das tentativas de se criar instrumentos de estreitamento dessa relação, no entanto, a seu ver, as práticas estabelecidas não se sustentam e confirmam a sobreposição da representação em relação à participação. Além disso, destaca o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa como um fator que torna ainda mais incipiente a participação política, na medida em que “a mídia se apresenta e representa, assumindo funções de intermediação de interesses, pressão”. (ALKMIN, 2013:71)

Desse modo, para o autor, não haveria como compatibilizar, na prática, participação e representação sem aprofundar os paradoxos mencionados. O fato de que,

dentro dos espaços criados para a expansão da participação popular, estarem sendo formados novos mediadores para exercer a função de representação política demonstra que foram modificadas as formas e ampliado o rol de atores coletivos, mas se continua a seguir uma lógica de representação.

No entanto, o fato de os canais de participação não representarem um caminho em direção ao esgotamento das instâncias de representação apenas reforça a ideia segundo a qual a sua ampliação não depende da identificação de uma crise da representação política. A possibilidade prática de conciliação entre participação e representação, ainda que seja trabalhada por Alkmin (2013) como hipoteticamente inconciliável, não foi empiricamente rechaçada. Na verdade, a democracia representativa pressupõe a capacidade de assimilação de novas formas de canalização das demandas sociais, permitindo-se uma constante modificação e evolução, o que passa, também, pela constante autocrítica das instituições e dos canais de participação política.

O desenho institucional dos Estados contemporâneos aponta a necessidade de serem ampliados os espaços de participação popular, não no sentido de substituir as instâncias representativas ou de colocar nas mãos da sociedade civil a decisão sobre toda e qualquer questão de interesse público, mas de modo a criar mecanismos de maior interação entre representantes e representados. A ampliação da participação popular, portanto, precisa ser trabalhada como uma forma de aprimoramento da democracia representativa, e não como o seu contraponto, mesmo porque sofre, igualmente, de limitações, muitas delas semelhantes às do modelo representativo, como a capacidade de conciliar interesses heterogêneos e de manipulação da expressão da vontade. Por outro lado, deve ser considerada como um meio de aprimoramento, decorrente de um apelo de maior integração popular no exercício da política e de aprofundamento democrático do sistema representativo, não como um fator de usurpação de poder político concedido aos representantes eleitos.

Em realidades periféricas, em que há bloqueios severos para a efetiva participação popular na vida pública em razão dos altos índices de desigualdade social, econômica e educacional, a correlação entre soberania e direitos fundamentais, ao invés de ser tratada como um paradoxo, deve ser ainda mais destacada como indissociável, na medida em que apenas quando assegurada a capacidade de ação e influência dos indivíduos na esfera pública, pode-se afirmar a concretização da igualdade, que está na base do Estado Democrático.

Desse modo, volta-se a afirmar que, ainda que se reconheçam as dificuldades para que haja efetivo ganho substancial nos resultados das deliberações e participação popular, esses entraves têm de ser considerados e trabalhados para minorar, tanto quanto possível, as

distorções democráticas. O conflito, a ação de forças anti-hegemônicas e o uso de instrumentos de ação que fogem ao controle estritamente racional não são possíveis de serem eliminados da arena política. Essa afirmação, porém, não serve para que se destrua o espaço de deliberação racional, mas para que se busque a construção de um campo político que considera aquilo que se intenta esconder, que assume a complexidade de uma sociedade plural e a precariedade das decisões tomadas. Obstruir a participação popular ou tentar suprimir os espaços públicos de deliberação importa, necessariamente, em déficit de legitimidade e atentado à soberania popular.

Nesse sentido, o conceito de soberania compatível com a realidade das sociedades democráticas atuais não se limita à concepção que o relaciona ao fundamento ou à origem do poder do Estado, sendo necessário compreender a soberania, também, como barreira às tentativas de ocupação do *locus* do poder por um grupo ou indivíduo, que pretende falar em nome do todo. Mesmo diante de entraves sociais e econômicos, impõe-se o reconhecimento, em formas de direitos, da manutenção da existência do outro e das garantias a uma vida plena e ao desenvolvimento da personalidade individual.

Dizer que não há consenso permanente e que não há vontade geral ou unidade do povo não implica autorizar o extermínio da diferença ou fechar o espaço de discussão pública. Ao contrário, implica radicalizar a ideia de que existe uma parte tensionando o debate e que, por isso mesmo, reconhece-se que qualquer identidade constitucional é falha e insuficiente; portanto, ninguém pode ser personificado como o legítimo soberano. Qualquer afirmação identitária nesse sentido é, por definição, ilegítima.

3. A COMPREENSÃO DA SOBERANIA POPULAR NO BRASIL: EXCLUSÃO SOCIAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO

Diversos autores pensaram o Brasil conforme os seus problemas e as suas realidades, chegando a formas diversas de imaginar a relação Estado-sociedade, às vezes com cunho mais democrático, às vezes com conotações autoritárias. Considerando isso e partindo das ideias trabalhadas no capítulo anterior, busca-se identificar como tem sido desenvolvida, no Brasil, a ideia de participação popular nos espaços de discussão e tomadas de decisões públicas e como o desenho institucional da Carta Constitucional de 1988 foi influenciado por essas interpretações.

Para tanto, consideram-se ideias, como a defendida por Melo (2016, online), em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, segundo o qual “o Brasil monárquico, centralizador e escravagista do século 19” seria, em essência, o produto da imaginação de idealizadores de um Estado autoritário, tais como o Visconde de Uruguai, que defendiam a correção das imperfeições da nação por meio da ação estatal. Em outros termos, é reputada a certo conjunto de autores a responsabilidade pela projeção do modelo estatal, que influencia a forma de se conceber o papel do Estado até os dias atuais, partindo do pressuposto de que a sociedade civil e o mercado necessitariam de controle e ajuste, na medida em que são “viciosos, faccionais, particularistas, locais”. Nesse sentido, para Melo (2016, online), no País, reina uma “forte tradição iliberal”, fincada na santificação do Estado, em razão da qual até mesmo a busca pela efetivação de direitos individuais seria norteadada por ações estatais autoritárias e centralizadoras.

Souza (2016, online), por sua vez, em resposta a essa análise publicada no mesmo periódico, defendendo o seu argumento de que há, no Brasil, uma tendência a demonizar o Estado e a política de partidos em geral, sustentou que, apesar das referências mencionadas por Melo (2016), somente depois de 1933, a partir de Gilberto Freyre, e, posteriormente, com Sérgio Buarque de Holanda, é que se pode falar na criação de um “mito nacional popular”, isto é, um ideário nacional com efetiva capacidade de influenciar os programas políticos - partidários e institucionais - de maneira geral a integrar o debate público ordinário, especialmente a partir da ideia de “patrimonialismo”.

Nesses termos, para Souza (2016, online), a grande discussão que se segue no Brasil, desde a década de 30, é a da inclusão. Pensa-se o modelo de sociedade desejável, a necessidade ou não de desconstrução dos meios mantenedores de privilégios e propiciadores de corrupção. O discurso antiestatal desenvolvido no Brasil, para ele, na realidade, seria um discurso contra o “partido da sociedade inclusiva”, seria uma defesa de um liberalismo

meramente pragmático, desapegado, até mesmo, dos valores e das lições morais que estariam na base do pensamento liberal.

Em que pese o relevo de referida discussão, não se pretende analisar os desdobramentos de ambos os argumentos, no sentido de pensar os motes e as formas pelas quais o discurso liberal tem sido desenvolvido no pensamento nacional. A partir dessas ideias, o que se intenciona é discutir a forma como a relação entre Estado e sociedade⁸ tem sido pensada no Brasil, analisando o modo como isso influencia a caracterização da participação popular nos processos de tomada de decisão política. Para tanto, segue-se a análise da bibliografia nacional aliada à crítica do texto constitucional de 1988, especificamente nas partes em que faz referência à participação popular direta.

Aqui, é utilizada a concepção de modernidade periférica de modo a destacar as características do desenvolvimento social brasileiro, que, apesar do processo de complexificação, convive com relações disfuncionais entre o público e o privado e com um cenário de acentuado grau de marginalização.

Esse conceito não se identifica, porém, com tentativas de criar uma pretensa dicotomia entre sociedades tradicionais e sociedades modernas ou de identificar um antes e um depois que explique linearmente a questão do desenvolvimento social. Ao contrário, como explicitado na obra de Neves (1994:147-148), a análise centro/periferia é realizada a partir do pressuposto de que “se trata de uma e da mesma sociedade mundial”, mas cujo desenvolvimento econômico interregional se dá de forma bastante desigual, o que repercute no funcionamento dos sistemas sociais, especialmente no político e no jurídico. Em razão do caráter multifacetado da sociedade mundial, é reconhecida a possibilidade de se identificar diferentes níveis de manifestações na aplicação do esquema centro/periferia.

Parece-nos, porém, que a distinção entre modernidade central e periférica é analiticamente frutífera, na medida em que, definindo-se a complexificação social e o desaparecimento de uma moral material globalizante como características da modernidade, constata-se que, em determinadas regiões estatalmente delimitadas (países periféricos), não houve de maneira nenhuma a efetivação adequada da autonomia sistêmica de acordo com o princípio da diferenciação funcional, nem mesmo a criação de uma esfera intersubjetiva autônoma fundada numa generalização institucional da cidadania, características (ao menos aparentes) de outras regiões estatalmente organizadas (países centrais). (NEVES, 1994:149)

Compreender a existência de expressões diferentes da modernidade, e não modelos rígidos opostos, permite ultrapassar as discussões sobre a possibilidade de se defender que a sociedade brasileira estaria em um estágio de pré-modernidade e pensar as

⁸ Apesar da possibilidade de diferenciação, as expressões sociedade, nação e povo serão referidas, ao longo do capítulo, como sinônimas, considerando, sobretudo, que a noção de povo, enquanto sujeito político, é construída a partir da influência do que se compreende como sendo nação, enquanto expressão afetivo-cultural.

questões que efetivamente interessam a realidades em que existe um profundo quadro de desigualdade social.

Partindo da crítica ao quadro teórico que compreende que falta à realidade nacional a plena caracterização dos elementos que marcam a modernidade central (racionalidade normativa, pluralidade e separação do público e do privado), Souza (2009:55) defende que as duas categorias marcantes da análise sociológica brasileira - o patriarcalismo e patrimonialismo – são utilizadas como meio de explicar genericamente a estruturação social brasileira, ignorando as variações nas formas de sociabilidade que existem não apenas aqui, mas nas próprias sociedades tidas como centrais. Assim, a dependência econômica, trabalhada como um obstáculo para a caracterização do Brasil como sociedade central, serviria de ideia-chave para a descrição de uma imagem de incompletude e imperfeição da sociedade brasileira.

Reconhecer uma realidade como periférica, no sentido em que Souza (2009:25) emprega o termo, é admitir que existem inúmeras formas de naturalização das desigualdades sociais e de institucionalização da subcidadania, como fruto do próprio processo de modernização, de tal modo que o “dilema social brasileiro” não se limitaria à ideia de desigualdades econômicas, mas alcançaria à percepção de que existe uma classe absolutamente excluída do reconhecimento social material e simbólico convivendo com outras classes que têm esse reconhecimento realizado de formas diferentes.

[...] a naturalização da desigualdade social de países periféricos de modernização recente como o Brasil pode ser mais adequadamente percebida como consequência, não a partir de uma suposta herança pré-moderna e personalista, mas precisamente do fato contrário, ou seja, como resultante de grandes proporções que toma o país paulatinamente a partir de inícios do século XIX. Nesse sentido, meu argumento implica que nossa desigualdade e sua naturalização na vida cotidiana é moderna, posto que vincula a eficácia de valores e instituições modernas com base em sua bem-sucedida importação “de fora para dentro”. Assim, ao contrário de ser personalista, ela retira sua eficácia da “impessoalidade” típica dos valores e instituições modernas. (SOUZA, 2006:23-24).

Nesse contexto, a ideia de justiça passa a se relacionar não apenas com a ideia de desenvolvimento econômico, mas também com a de integração na comunidade e reconhecimento da dignidade da pessoa humana, solapando os discursos de negação de direitos ou exclusão social. A existência de desigualdades socioeconômicas não pode funcionar como mote para retardar o reconhecimento de direitos e responsabilidades públicas.

Reitera-se o argumento da necessidade do reconhecimento mútuo das várias concepções de vida boa para que haja efetivo desenvolvimento político-social. Os diversos grupos precisam ter acesso aos meios de influenciar a vida pública para que se possa falar em

efetiva evolução social, não sendo possível corroborar com a defesa da manutenção da excessiva institucionalização das formas de vida. A noção de cidadania exige o reconhecimento de direitos e deveres mútuos entre os membros da comunidade política, ao mesmo tempo em que se evita negligenciar os diversos “outros internos”. (SOUZA, 2006:99)

Dessa forma, tanto na obra de Marcelo Neves quanto na de Jessé Souza, a ideia de modernidade periférica se relaciona diretamente com a de cidadania. Se para este a naturalização das desigualdades é a marca fundamental das sociedades excludentes, para aquele o que caracteriza a realidade periférica é o fato de a legalidade estatal não ter conseguido ser construída de maneira generalizante para todos os segmentos da sociedade, gerando insegurança e instabilidade e descumprindo a função do direito de estabilização de expectativas.

Tem-se, assim, que, para Neves (1993:171), o termo modernidade periférica é utilizado para designar uma realidade em que não existe a diferenciação funcional que caracteriza a modernidade central. Em relação ao sistema jurídico, por exemplo, visualiza-se que a função de generalização das expectativas normativas é bloqueada em razão da interferência de códigos e critérios próprios de outros sistemas, especialmente a economia (ter/não ter) e a política (poder/não poder).

A ausência de autonomia operacional dos sistemas impossibilita o funcionamento de modo generalizante inclusivo e gera problemas de marginalização ou exclusão, a partir da emergência de subintegrados e sobreintegrados aos subsistemas sociais.

A questão se torna mais complicada quando consideramos os diversos sistemas sociais, especialmente a economia e o poder. Observa-se que os códigos e critérios do ter e do poder não atuam apenas como condições “infraestruturais” ou meio ambiente de reprodução do sistema jurídico. Antes elas atuam como mandamentos bloqueadores e destrutivos do processo de reprodução autônoma e de construção da identidade do/dos direito(s). Daí resulta um insuficiente esclarecimento operacional das esferas econômica, política e jurídica, entre outras, de tal forma que a situação não se apresenta simplesmente como miscelânea jurídica, mas inicialmente sim como uma miscelânea social de códigos e critérios de conduta. (NEVES, 1993:164, tradução nossa)

Tem-se, assim, que a realidade periférica é formada por amplas relações excludentes (subintegração e sobreintegração), as quais funcionam segundo códigos de conduta extremamente diversos e que não se comunicam com os sistemas sociais de modo efetivo ou congruente. Na realidade, com referência ao sistema do direito, o contexto de marginalidade e privilégios gera situações de extrema insegurança jurídica, na medida em que a autonomia operacional do sistema é prejudicada pelas relações de exclusão e pela incessante tentativa de manutenção dos privilégios.

A partir dessa relação entre modernidade, cidadania e inclusão, passa-se analisar a forma como a ideia de Estado-nação tem sido construída no Brasil, discutindo-se, em últimos termos, como as ideias de Estado e nação hegemônicas influenciaram na forma como foi desenhado o exercício da soberania popular na Carta de 1988 e como ele tem sido reproduzido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

3.1. A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E NAÇÃO NO BRASIL: REPRESENTAÇÃO, PEDAGOGIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO

Mencionou-se a existência de um conflito acerca da perspectiva pela qual se explica a relação estabelecida entre a sociedade brasileira e o Estado. De um lado, pode-se analisar a construção de instituições pautadas na ideia de que caberia ao Estado corrigir as imperfeições sociais e econômicas e promover políticas pedagógicas e socializantes, de outro lado, pode-se defender que a imagem mais forte vigente no imaginário social não é essa, mas a de um Estado e de instituições corruptas, ineficazes, particularistas e patrimonialistas.

Antes, porém, de analisar essas perspectivas, é necessário mencionar as linhas gerais de compreensão da formação do Estado e da nação brasileira – referidas sempre nessa ordem para destacar a ideia segundo a qual, no Brasil, assim como em diversas outras colônias, a questão da identidade nacional somente passou a ser um problema maior quando as estruturas do Estado já haviam sido erigidas. Nesse sentido, por exemplo, Ricupero (2004:X), ao analisar o papel que o Romantismo, no período compreendido entre 1830 e 1870, teve para a *construção* da identidade nacional, destaca:

O romantismo brasileiro permitiu que se louvasse e se cantasse a estonteante natureza e os seus reais nativos, mas também que se chorasse e se lamentasse a tragédia de não sermos a Europa. Afinal, apesar de todas as maravilhas havia, além do fato “impolítico e abominável da escravidão”, como lembra Roberto Schwarz, a pobreza cultural da imensa maioria, muitas vezes iletrada, mesmo entre os mais poderosos economicamente.

Nesse fragmento são ressaltados diversos elementos que serão essenciais para a compreensão do desenvolvimento da ideia de nação brasileira, notadamente a exaltação às belezas naturais e a menção à ideia de uma massa inculta, bárbara e primitiva a quem se deveria educar e civilizar, tendo em vista que a “tarefa” de se estabelecer uma identidade comum aos habitantes – que personificaria a ideia de nação – tinha como obstáculo a inexistência da cidadania e o excessivo apego aos particularismos.

São essas as ideias que irão desenhar diferentes “Brasis” e imaginar o povo brasileiro como uma promessa não realizada, um vir a ser. A existência de um Brasil-litoral (moderno, civilizado e aberto às influências vindas de terras desenvolvidas) e um Brasil-

sertão (primitivo, escravagista e fora do tempo e da história), como exposto por Euclides da Cunha, ou ainda a compreensão dos regionalismos como empecilhos à identidade nacional, especialmente em razão do pouco ou inexistente espírito público e do excessivo enfoque aos interesses particulares, expõem a dificuldade de se identificar a que “povo” a Constituição brasileira faz referência, a que realidade ela se dirige e pretende transformar.

É a partir da compreensão de um país cindido e marcado por realidades tão distintas e na identificação de uma massa popular despida dos elementos formadores da cidadania, sujeita a toda forma de manipulação, que irá se desenvolver, em grande medida, as estruturas do Estado Nacional brasileiro. Apesar de diverso e imenso, era necessário criar o elemento simbólico de unificação nacional, a fim de se dar estabilidade à estrutura política herdada de Portugal.

Rowland (2000:11), ao abordar a questão que se fez presente no contexto dos conflitos pela Independência do Brasil, referente à identificação e diferenciação do brasileiro em relação ao português, ressalta a necessária identificação de elementos de continuidade cultural e institucional em relação a Portugal. Continuidades essas que desafiavam a própria capacidade do Brasil se firmar como uma nação viável e desenvolver uma identidade cultural particular.

As disputas, porém, pela forma pouco linear como os conflitos pró-independência se deram, apresentavam-se de maneiras variadas em cada região. O discurso da identidade nacional, superando os regionalismos, apresentou-se como um grande desafio no novo Estado Imperial - que pressupunha algo além da mera divisão entre brasileiros e portugueses -; demandava a construção e a propagação das ideias de uma identidade própria, que albergassem as continuidades com a Casa de Bragança - ainda detentora da coroa brasileira -, mas enfatizassem as diferenças e as riquezas nacionais. Nesse contexto, o autor menciona que foi a proposta de Karl Philipp von Martius, acerca da forma adequada de escrever a história do Brasil, que prevaleceu, passando-se a alicerçar a descrição histórica brasileira a partir das ideias de unidade territorial e política e da miscigenação entre índios, africanos e europeus.

Diversas interpretações das contribuições dadas por cada um desses grupos à formação do povo brasileiro foram elaboradas. No entanto, havia a construção de um binômio claramente demarcado entre a civilização europeia e a natureza tropical, em que se mencionava os encantos naturais das terras brasileiras, ao mesmo tempo em que se lamentava a incivilidade da gente que aqui se encontrava.

A criação do elemento de particularização nacional, como destacado por Campos (2015:180), encontrou nas artes, especialmente na literatura, um campo fértil, pois “o

encantamento, o apelo afetivo e a proximidade com a vida cotidiana tornam o argumento pela arte mais palatável e acessível do que os discursos construídos nos espaços formais”.

No Romantismo, por exemplo, inicialmente, o índio era trabalhado como o símbolo de particularização da nação brasileira, ao mesmo tempo em que era apresentado como primitivo e atrasado em relação ao europeu, enquanto o negro era ocultado, “transformado em paisagem, incorporado ao meio natural que à elite competiria domar”. (Rowland, 2000:12). Afirmção similar é feita por Ricupero (2004:XXVIII) quando afirma que “o que é mais revelador no romantismo brasileiro são precisamente suas ausências: as inicialmente escassas referências ao negro”.

Não obstante, ao longo tempo, o mito fundador pautado na ideia das “três raças” foi remodelado, dando-se ênfase ao aspecto cultural em detrimento do de raça, que era fortemente associado a determinismos e a ideias de superioridade/inferioridade. Desse modo, conforme destacado com Rowland (2000:17), a partir da década de 1930, o movimento modernista deu novo fôlego a essa ideia e fortaleceu a imagem da cultura brasileira como essencialmente mestiça, tornando tão hegemônica essa concepção “ao ponto de já não ter muito sentido procurar identificar a contribuição específica de este ou aquele elemento para a cultura brasileira”. Para o autor, isso é tão claro que, atualmente, grupos sociais ou étnicos específicos, como o movimento negro, lutam pelo direito a uma identidade própria, não diluída nessa concepção de mestiçagem cultural, que, muitas vezes, distorce ou anula a expressão específica de um grupo e serve como negação dos processos de isolamento e exclusão reiterada.

A necessidade da formação de uma identidade nacional é compreendida como um meio de estabilização do poder instituído em forma de Estado. Ao elemento racional da organização política, busca-se agregar outro, de cunho afetivo-cultural, que aproxima os indivíduos por meio de um imaginário compartilhado. O mito nacional, como exposto por Campos (2001:19), é o elemento irracional de integração política, razão pela qual deve permear o inconsciente coletivo e se naturalizar de tal forma que não exija mais justificação, tornando-se senso comum.

A unificação, a coesão daquilo que é diferente em uma sociedade, é inerente à ideia de nação. A forma como esse ideário irá se expressar na política, entretanto, não segue uma linearidade e não deve representar a negação do diverso.

Ocorre que, como destacado por Negri e Cocco (2005:142), na América Latina, a superação do governo colonial se deu com a construção de relações de cidadania muito peculiares e diferentes das ocorridas durante a passagem da Pré-Modernidade para a

Modernidade na Europa, por exemplo. Aqui, configuraram-se forças de manutenção do domínio de elites, caracterizadas, sobretudo, pelo escravismo e pela exclusão racial. Em suma, “a base colonial a partir da qual se move o processo de construção nacional só compreende laços constitucionais materiais na forma de exclusão”.

Na Europa, o processo de modernização da sociedade passou pela ênfase na complexidade social e na pluralidade de concepções de vida e de bem daí decorrente, além da desconstrução da cadeia de privilégios. Na América Latina, porém, a construção do Estado-nação não conseguiu se dissociar do extermínio (de índios, negros, camponeses, etc.) e da profunda estratificação social. Nesse sentido é que Negri e Cocco (2005:144) mencionam que, do final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, teve-se a fase do “acesso à modernidade” na América Latina, que foi marcada pela construção do Estado centralizado - cuja preocupação mais presente era a eliminação de conflitos locais e rebeliões, como são exemplo Canudos e Contestado -; e pela tentativa de manutenção das oligarquias coloniais, a partir da inserção de mecanismos autoritários e tecnocráticos de controle político e social.

Nesses moldes, houve uma inversão na relação povo-nação-Estado, na medida em que o povo é identificado a partir da nação imaginada, criada, com fim político muito determinado. Não se tratava de identificar ou descrever a nação existente, mas, sim, de construir, intencionalmente, um mito fundador capaz de suplantar os localismos e fortalecer a estrutura estatal já implantada.

Nesse contexto de manutenção das formas de poder, Leal (2012:23) analisou o fenômeno do coronelismo de maneira sistemática, superando a sua relação com o mandonismo local, e demonstrando que se tratava, na realidade, de uma teia de ligações entre os diversos níveis da federação, representados pelos coronéis (chefes locais), pelos governadores e pelo próprio presidente da República no contexto em que se buscava estabelecer as bases do Estado federado brasileiro. Conforme afirma, o coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”.

A ideia do coronelismo como uma teia de abrangência nacional demonstra que os diversos níveis de poder invadem e influenciam reciprocamente os espaços de atuação um do outro e revela as dificuldades de formação do sistema de representação brasileiro, especialmente no que se refere à sua relação com a detenção do capital econômico e na possibilidade de perpetuação da expressão de poderes e interesses privados na base da formação política.

Interpretação ainda mais pessimista acerca dos resultados dessas forças locais tinha Vianna (1939), que compreendia que o idealismo utópico era a *razão única* da falha no projeto de organização político-social brasileiro, isto é, a busca de formas de organização estrangeiras, pautadas em experiências completamente diversas das aqui vivenciadas. É por isso que afirma que cada organização política deve refletir as singularidades do povo a que pertence.

Para ele, no Brasil, tinha-se um quadro marcado por uma cultura política não desenvolvida - pelo que não se poderia falar na existência de uma opinião pública -; pela grande dispersão territorial; e pelo espírito de clã, que seria essencialmente desintegrador. A fragmentação da estrutura social pelo regime de clã, isto é, pelas lutas de famílias, pelo ódio pessoal (não ideológico) e pelas rivalidades próprias das relações de mandonismo, importaria na absoluta refração a qualquer forma de solidariedade política que ultrapassasse o âmbito estritamente local.

Ainda que se intentasse a implantação de um discurso liberal, para Vianna (1927:46), isso seria absolutamente utópico, pois não haveria no Brasil nem as qualidades, nem as condições essenciais para o funcionamento de um regime desse tipo. A população brasileira, à época, não tinha espírito de compreensão do que seria um interesse comum e era completamente alheia à solidariedade e à cooperação social.

Ressaltava, ainda, a cisão das diversas realidades brasileiras, na medida em que compreendia que, ao sul do País, encontrava-se uma civilização disciplinada, enquanto, ao norte, vivia-se a barbárie da violência dos clãs e a completa inexistência de ordem pública. Desse modo, qualquer forma de organização política, no Brasil, para ser real e não utópica, precisaria servir para neutralizar ou reduzir ao máximo a ação desses poderes locais. Por isso, seria impensável o funcionamento de um regime caracterizado pela descentralização do poder, pois apenas o Poder Central teria condições de atuar como defensor das liberdades individuais.

Aliado a isso, defendia que aqui não existia povo, no sentido de organizações populares esclarecidas e independentes, mas, tão-somente, uma massa de desplantados, sem consciência solidária e agrupados em clãs, sob a proteção dos grandes proprietários rurais.

Sendo o “povo brasileiro” caracterizado como essa massa humana de incultos, incivilizados e despolitizados, para Vianna (1927:45), era clara a impossibilidade de se instituir um “governo da opinião” nos moldes ingleses, onde a opinião pública organizada agia como efetiva força compulsória sob os órgãos estatais (*pressure from without*). Nessa realidade, o voto tem importância, pois, previamente, há no cidadão os atributos necessários

para o seu exercício eficaz: espírito de solidariedade e instinto de interesse coletivo (*the spirit of common order and social cooperation*). Não havendo tais atributos – como, para ele, não havia no Brasil –, a simples concessão do sufrágio universal não seria suficiente para se instaurar um espaço democrático nos termos ingleses.

O jogo de interesses meramente privados levaria essa forma de organização política à inevitável falência, acarretando, inclusive, a insustentável situação em que cada novo Presidente da República teria de apresentar um novo programa administrativo, como se fosse o salvador da nação, que, por sua vez, restava em silêncio para ouvi-lo.

Para Vianna (1927:52), o povo brasileiro não teria “aptidão democrática” e, por isso, seria incapaz de organizar os poderes públicos ou influenciar o Estado a agir conforme o seu interesse de classe. Por isso, antes de qualquer reforma política, o que seria necessário, no Brasil, seriam amplas reformas educacionais, sociais e econômicas capazes de estabelecer um regime democrático de opinião e o exercício do poder do povo pelo povo. Enquanto isso não fosse fundado, poder-se-ia, inclusive, pensar em uma democracia sem eleições, na medida em que os eleitores não teriam independência de opinião. Sobre isso, ele afirma que “eleições e eleitores não são coisas principais numa democracia; são meios para atingir um fim, — e não são nem o meio único, nem o melhor dos meios. O que é principal numa democracia é a existência de uma opinião organizada”. (VIANNA, 1927:90)

Assim sendo, igualmente impensável seria sustentar que o Parlamento formado em tal realidade poderia representar a síntese da vontade nacional. O Congresso era descrito como nada além de uma das representações da indústria de emprego público, em que prevaleceriam os interesses particulares, e que seria tratada como um meio de vida. A representação parlamentar, assim como os partidos políticos, seriam obstáculos à eficiência administrativa e uma altíssima despesa, que não geraria qualquer fruto relevante do ponto de vista do interesse público.

Os partidos e as bancadas legislativas eram descritos como meras facções que deveriam ser abolidas pelo governo central, por meio de um golpe de Estado. A soberania deveria ser exercida pelo Chefe da nação e não ser fragmentada pela divisão de competências. Além disso, defendia que se deveria assegurar o desenvolvimento da *unidade da nação*, erradicando-se as diferenças regionais fomentadas pela descentralização federativa, razão pela qual a Constituição de 1937 vedou o uso de qualquer forma de exaltação regional, tais como: o uso de bandeiras, escudos, armas e hinos.

A defesa inarredável de Vianna (1939) é pela figura do Presidente Único, que não dividisse com ninguém a sua autoridade; em quem ninguém mandasse. Em suma, o *Presidente soberano*, exercendo o poder em nome da nação.

Atente-se para o fato de o soberano ser identificado como o próprio Presidente. O povo despolitizado - por isso sem condições para o exercício livre do governo democrático - deveria esperar a ação civilizatória do Estado até que tivesse condições reais de agir em nome próprio. O Chefe do Executivo se colocaria sobre todas as demais fontes de poder e governaria a nação *do alto*, agindo como força de agregação e unificação.

Não muito diferente era a defesa de Campos (2001:51), ao analisar o texto constitucional de 1937, que também descrevia os eleitores brasileiros como sujeitos sem preocupação com a coisa pública, ocupados demais com os seus interesses privados. Além disso, defendia que os problemas técnico-administrativos, cada vez mais, estariam se tornando de difícil compreensão para a maior parte da população, tanto pela complexidade a eles inerente, quanto pela forma de apresentação e pelas deficiências do sistema de educação.

Por não ter a formação educacional necessária e permanecer “em estado de ingenuidade em relação aos problemas capitais da política e do governo”, a massa eleitoral se moveria pela emoção, não sendo capaz de pensar as novas questões políticas relevantes do modo correto, de tal forma que seria legítima e natural a restrição ao sufrágio universal “apenas às questões que são da sua competência própria”, ou seja, aquelas que “susceptíveis de interessar realmente o povo e para cuja decisão não se exija da massa eleitoral senão a vista panorâmica da vida política”. (CAMPOS, 2001:52)

Percebe-se que a discussão no período se pautava no direito universal ao voto, o que permeou a discussão constitucional brasileira ao longo de toda a sua história⁹. Não foram poucas as vezes em que os direitos políticos de grande parte do eleitorado foram tolhidos em nome da eficiência ou dos “interesses da nação”. Ora porque inculta e leiga, e, por isso, pendente da ação pedagógica e civilizatória do Estado, ora porque as questões públicas são supervisionadas como negócios privados, os quais se pretende manipular e explorar em benefício particular, sendo essa a marca do patrimonialismo explicitado por Faoro (2001:866), o fato é que pouca relevância é dada à atuação política direta da sociedade e, quando abordada, é feito com descrença quanto à sua eficiência.

A ideia de um governo sobreposto à sociedade ou, no mínimo, dela dissociado é presente nas mais variadas formas de interpretação da relação Estado e nação no Brasil,

⁹ O direito ao voto dos analfabetos, por exemplo, que havia sido revogado pelo Decreto nº 3.029/1881, somente foi recuperado com a Emenda Constitucional nº 25/1985.

inclusive nas que se pretendem inclusivas. Seja na interpretação do Estado como um ente autoritário e centralizado, seja na leitura de que as instituições são corruptas e patrimonialistas, o que se percebe de comum em ambas é o silêncio acerca da participação social.

De tal modo, tanto a interpretação de que há uma “santificação”, quanto a de que há uma “demonização” do Estado, são erigidas a partir de elementos que têm sido refletidos nos textos constitucionais brasileiros como a separação clara entre Estado e sociedade. Construiu-se uma ideia de nação apartada do Estado, pautada na representação estrita e no aleijamento da sociedade civil dos centros de decisão. O povo soberano, pensado como unidade, é essencialmente representado, meramente referido. Age-se em nome dele, mas ele quase nunca age por si mesmo.

3.2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As discussões acerca da correção do conceito de soberania do povo são infundáveis, uma vez que a sua evolução é contínua. Na América Latina, por exemplo, desde a década de 1990, pelo menos, verificam-se esforços práticos em se compatibilizar as experiências constitucionais com a expansão das autonomias sociais, como forma de prestigiar a pluralidade social e resgatar grupos historicamente marginalizados. Por outro lado, assim como ocorre no Brasil, a própria estruturação política, social e econômica dessas sociedades se revela como uma dificuldade profunda para a realização dos novos projetos constitucionais, resultando, muitas vezes, em descrença quanto à capacidade de efetivação de teorias que defendem o autogoverno popular.

Compreende-se, porém, que são justamente nos momentos em que a prática política ou econômica parece usurpar os espaços de atuação e o controle jurídico-social que se devem aprofundar os discursos acerca das estruturas basilares da democracia, a fim de enfatizar e rememorar os fins primordiais estabelecidos quando da feitura do texto constitucional. Repensa-se, assim, a noção de soberania popular, que passa a se relacionar mais profundamente com a ideia de identificação com a realidade e as demandas locais, o que é percebido, por exemplo, com a criação de organizações comunitárias ou de bairro.

Ressalve-se que os processos constituintes dos países que se enquadram nesse contexto de ampliação das autonomias sociais, como a Colômbia, a Venezuela, o Equador e a Bolívia, diferente do que ocorreu no Brasil quando da elaboração do texto de 1988, buscaram amplo respaldo e participação popular, por meio de discussões públicas, plebiscitos,

referendos e reserva de cadeiras destinadas aos representantes de grupos historicamente excluídos, como os índios. Além disso, os textos frutos dessas experiências constituintes previram inúmeras formas de exercício da soberania política, social e econômica, como também a iniciativa popular legislativa, constitucional e constituinte, diversas formas de referendo e consulta popular.

Segundo essa concepção de ampliação dos instrumentos de participação popular direta e na ênfase radical na soberania popular, inclusive para fins de controle dos poderes constituídos e de solução dos problemas relacionados à desigualdade e exclusão social, é difícil enquadrar o processo constituinte brasileiro de 1987-1988 nessa categoria, tendo em vista a inobservância de elementos centrais que caracterizam esses novos modelos democráticos, como a consulta popular prévia e posterior à elaboração do texto da Constituição; e eleições específicas para a composição da Assembleia Constituinte.

É verdade que a Constituição Federal de 1988 apresentou um grande avanço em matéria de direitos fundamentais, especialmente os de caráter social, entretanto, quando considerada a forma tímida como os instrumentos de participação popular direta foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 14, em que todos os instrumentos de participação estão atrelados às instâncias representativas - seja para participação, autorização, convocação ou aprovação -, resta nítida a diferença entre a concepção de exercício da soberania popular presente nesse texto e a que marca as outras experiências mencionadas.

Outro exemplo da ênfase na institucionalidade presente no texto constitucional brasileiro é o próprio processo legislativo estabelecido na seção VIII da Constituição, segundo o qual apenas o Parlamento, com participação do chefe do Executivo nos casos de normas infraconstitucionais, e sem a participação do Executivo nos casos de emenda à Constituição, deliberar e votar sobre as Leis, independente de permissão ou aprovação direta do povo em qualquer caso.

Assim, vê-se que a democracia representativa brasileira ainda é marcada fortemente pela institucionalização, em detrimento de outros atores que têm demandado maior espaço de legitimação na sociedade, inclusive em prol do aprofundamento da diversidade e do afastamento paulatino de ideais de unificação e homogeneização social.

Como defendido na parte anterior do trabalho, a democracia pressupõe a capacidade de assimilação de novas formas de canalização das demandas sociais, permitindo-se uma constante evolução. Do mesmo modo, a demanda pelo aperfeiçoamento do modelo de participação é incessante, tanto que se buscou criar outras formas de participação, essas sim muito mais recorrentes na realidade política brasileira, tais como a formação de Conselhos ou

Conferências que versam sobre políticas públicas ou orçamento participativo.

Analisando o desenvolvimento da ideia de participação popular no Brasil, Silva e Faria (2015:06) descrevem três momentos da relação entre participação e representação: o primeiro, a partir dos anos de 1970 até 1988, caracterizado como uma oposição ao regime militar, marcado pela polarização com a representação, de modo que se buscavam meios de participação popular para ensejar o sistema representativo; o segundo, ao longo dos anos 90, em que se institucionalizaram os arranjos participativos, especialmente no que se refere à elaboração de políticas públicas; e o terceiro, a partir dos anos 2000, marcados pela autocrítica dos arranjos participativos.

Destaca-se o fato de o primeiro momento de desenvolvimento de um ideal de participação popular no Brasil ter se relacionado diretamente com a restauração das instâncias democráticas representativas usurpadas pelo governo militar. A perspectiva de autonomia se relacionava diretamente com a representação, tal como é refletido no texto constitucional atual, considerando-se que, em grande medida, como mencionado anteriormente, o próprio direito ao voto é uma pauta muito presente na discussão política brasileira.

Considerando isso, a autocrítica dos movimentos participativos refere-se à explicitação da discussão em torno da disputa sobre o significado da participação em projetos políticos rivais. Denunciam-se as concepções de participação e representação com projetos antagônicos e os discursos de que os espaços participativos têm a finalidade de suplantar os de representação. Na realidade, é enfatizado que, com a maior participação popular, busca-se reoxigenar os processos decisórios, incorporar um maior número de pessoas no processo de elaboração de políticas públicas e, ao mesmo tempo, revelar os inúmeros desafios de alcance desses instrumentos de participação.

É notório, porém, que o pensamento social brasileiro, a partir da separação forte entre Estado e sociedade, segue uma tendência a relegar às instâncias de representação as mais importantes questões do Estado, dando espaço a um cidadão cuja liberdade, em grande medida, é tutelada. Ratifica-se essa constatação, por exemplo, a partir do número irrisório de consultas populares realizadas no Brasil e elencadas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: 03 estaduais (Maranhão, São Paulo e Pará) e 03 federais, agrupadas da seguinte forma:

Tabela 1 – Consultas Populares realizadas no Brasil mencionadas no sítio eletrônico do TSE

ANO	TIPO DE CONSULTA	OBJETO
------------	-------------------------	---------------

2016	PLEBISCITO	Resolução-TRE/MA nº 8.936/2016 – Desmembramento e Anexação de povoados referentes aos Municípios de João Lisboa, Senador La Rocque e Buritirana. Resolução-TRE/SP nº 375/2016 – Criação do distrito de Primavera na cidade de Rosana
2011	PLEBISCITO	Possibilidade de desmembramento da unidade federativa do Pará e da criação de mais dois estados nessa região – Carajás e Tapajós -, nos termos dos decretos legislativos nº 136/2011 e nº 137/2011.
2005	REFERENDO	Proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto.
1993	PLEBISCITO	Escolha entre monarquia e república e parlamentarismo e presidencialismo.
1963	REFERENDO	Continuação ou não do parlamentarismo no País.

Essa pouca utilização de instrumentos que aproximam o eleitor do centro de decisões se torna ainda mais grave em períodos de conturbação ou crise institucional. Chama atenção, igualmente, a pouca crítica doutrinária que se faz ao modo como esses instrumentos têm sido trabalhados no Brasil. O artigo 14 da Constituição Federal de 1988, apesar de muito restrito em comparação a diversos outros textos constitucionais ocidentais, é muitas vezes mencionado com grande otimismo. Na verdade, há uma tendência a se referir aos instrumentos ali mencionados como uma grande vitória do poder popular, apesar de, logo em seguida, dar-se destaque às formas representativas, essas sim, compreendidas como os reais canais de expressão da soberania popular. Como se verá, essa, inclusive, é a forma como o Tribunal Constitucional brasileiro trata o tema.

3.3. A SOBERANIA POPULAR NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A questão da centralização das tomadas de decisões relevantes por instituições ganhou novos rumos a partir da segunda metade do século XX, quando, paulatinamente, o modo de atuação do Poder Judiciário, em grande parte do Ocidente, foi modificado. No Brasil, essa mudança foi sentida com mais destaque apenas após a Constituição de 1988, quando se passou a ter mais atenção às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Em razão disso, importantes discussões têm sido realizadas em relação à legitimidade da atuação do Tribunal Constitucional, como o modo como as instituições interagem, o desenho institucional brasileiro e a qualidade deliberativa dos diálogos internos e

externos. Não obstante, o que importa, por ora, é analisar o modo como a ideia de soberania popular tem sido trabalhada pelo próprio Tribunal, o que será realizado a partir da análise da sua jurisprudência.

3.3.1 – O modelo de jurisdição constitucional brasileiro e os limites de atuação

Para que não haja carência de compreensão do que se pretende afirmar, faz-se um aparte para esclarecer quais são as características aqui consideradas como essenciais para a crítica do modelo de jurisdição constitucional brasileiro.

Conforme delineado por Tushnet (2008:22-23), a revisão constitucional forte (paradigma, por exemplo, dos Estados Unidos) se diferenciaria da fraca (paradigma, por exemplo, da Nova Zelândia e do Canadá) pela maior ou menor tensão entre a jurisdição constitucional e o autogoverno democrático. Na primeira, para superar a decisão do Tribunal, seria necessária uma emenda à Constituição ou uma mudança no entendimento do próprio Tribunal, o que demandaria, em geral, que os julgadores se aposentassem ou morressem para serem substituídos por outros. Já no segundo, a ideia base é a de que existiriam mecanismos para que o povo se opusesse, fácil e rapidamente, às decisões que ele, razoavelmente, acreditasse que estivessem erradas. Em resumo, “a forma forte de jurisdição constitucional é um sistema no qual a interpretação judicial da Constituição é final e impassível de revisão pelas maiorias legislativas ordinárias”, exigindo-se o quórum qualificado para emenda. (TUSHNET, 2008:33, tradução nossa). De tal modo, o que diferenciaria os dois modelos seria a facilidade (*longish run ou short run*) de rediscussão e superação legislativa da decisão proferida em sede de controle de constitucionalidade.

Sobre o tema, Silva (2009:213) explica:

Modelos como o canadense e o inglês (após a entrada em vigor do *Human Rights Act*) são modelos fracos de controle de constitucionalidade. No caso canadense, porque o legislador pode, após uma decisão judicial de inconstitucionalidade, promulgar novamente a lei declarada inconstitucional e imuniza-la temporariamente contra futuras decisões judiciais de inconstitucionalidade (e renovar, se quiser, essa “imunidade” a cada cinco anos). No caso inglês, as decisões de controle de constitucionalidade, instituído pelo *Human Rights Act*, de 1998, não vinculam totalmente o legislador, sendo apenas decisões de incompatibilidade, mas não de invalidade. Em ambos os casos, como se percebe, o legislador tem a possibilidade de reabrir o diálogo, se assim entender conveniente. Ou seja: ele pode aceitar a decisão do Judiciário, mas pode também superá-la. É essa possibilidade de superação que é chamada de “*legislative override*”.

Para Silva (2009:217-218), segundo esse critério de possibilidade de maior ou menor diálogo, o modelo brasileiro seria caracterizado como “ultraforte”, pois “além de reunir

as características típicas dos modelos fortes, o Brasil tem uma constituição com um amplo rol de dispositivos imodificáveis, as chamadas ‘cláusulas pétreas’”.

Convém destacar, porém, que a decisão proferida em sede de controle de constitucionalidade, mesmo concentrado, no Brasil, não vincula o Poder Legislativo. De tal modo, se é correto que existem vários limites à superação da decisão do Tribunal, não é certo que ela só poderia ocorrer por meio de emenda à Constituição em todos os casos. Discorda-se, portanto, de que o modelo brasileiro de jurisdição constitucional seja, no sentido expresso anteriormente, exclusivamente forte. Visualizam-se elementos de ambos os modelos, pelo que a crítica de Sinnott-Armstrong (2003:83) - segundo a qual é possível visualizar um terceiro tipo de sistema de jurisdição de constitucional que combina o forte e o fraco (sistema combo) – demonstra-se acertada, ainda que se tenha certa predominância das características de um dos sistemas (no caso, o forte).

Seguindo em sua crítica, Tushnet (2008:34) destaca como elemento central do caráter antidemocrático da revisão judicial forte a diminuição do espaço de diálogo essencial para a expressão da soberania popular. Sinnott-Armstrong (2003:84), no entanto, destaca que ambos os modelos permitem que haja diálogos entre o Tribunal e o órgão Legislativo, mesmo que eles se deem de forma diferente. Ademais, ainda que o Parlamento não se contraponha sempre à decisão do Tribunal, é aberta a possibilidade que ele o faça, mesmo no sistema forte. Do mesmo modo, a facilidade de que o Legislativo supere a decisão judicial no modelo fraco não representa, necessariamente, um ganho dialógico, pois a recusa do legislador em considerar a decisão do Tribunal que declara a violação da Constituição, por si só, não pode ser compreendida como um diálogo, sendo muito mais uma mera disputa de poder.

Tal disputa - inerente a qualquer modelo de revisão constitucional - é que leva Sinnott-Armstrong (2003:87) a criticar a tentativa de se estabelecer a democraticidade da jurisdição constitucional por meio da existência de diálogos. Para ele, na verdade, o Legislativo sempre terá a palavra final na interpretação da Constituição, mesmo no modelo de jurisdição constitucional forte.

Silva (2009:213), por outro lado, ressaltando o ganho democrático do diálogo, defende que a ideia de que a última palavra possa ser dada pelo legislador não diminui o ganho deliberativo do controle realizado pelo Judiciário, considerando que “decidir em única e última instância (soberania parlamentar) é muito diferente de decidir após o pronunciamento de um tribunal em um determinado sentido (contrário às intenções do legislador)”. Destaca-se, assim, o ônus deliberativo que o Parlamento assume para superar a decisão do Tribunal, havendo uma diminuição na velocidade do debate político, dificultando decisões tomadas em

meio a momentos de crises circunstanciais. Ademais, o autor destaca que, mesmo em experiências de jurisdição constitucional fraca, como a canadense, poucas foram as vezes em que o Legislativo esteve disposto a arcar com o ônus político de superar a decisão do Tribunal Constitucional, exatamente em razão do peso de se opor a uma decisão que declarou a inconstitucionalidade de determinado ato. Por fim, ressalta o caráter de permanente abertura ao diálogo institucional, que, fora do ponto de vista jurídico-formal, não se encerra, existindo sempre a possibilidade de novos argumentos serem apresentados pelo legislador, pelos tribunais ou pela sociedade civil.

O fato de, em alguns países, como nos Estados Unidos, haver grande dificuldade de se alterar a Constituição e, conseqüentemente, de responder rapidamente à decisão do Tribunal, não representa, para Sinnott-Armstrong (2003:387), uma falha democrática no modelo de *judicial review* americano, mas – se for um problema – da cultura constitucional que reluta a aprovação de emendas constitucionais, ou seja, uma questão de dificuldade de mudança no texto constitucional pela via legislativa e não uma questão de revisão judicial. Nesses termos, o que daria maior poder ao Legislativo seria a facilidade em se aprovar emendas à Constituição e não a diminuição do poder do Tribunal Constitucional, de modo que, para ele, esse deveria ser o sentido da crítica de Tushnet.

Seguindo uma perspectiva consequencialista, Sinnott-Armstrong (2003:382), defende que o que determina o caráter democrático de uma jurisdição constitucional é a capacidade de gerar maior bem-estar geral, inclusive para as minorias, e não apenas os efeitos sobre o autogoverno popular. Acrescenta que o fato de o legislador não conseguir manter o teor normativo de seu interesse não é, necessariamente, antidemocrático, pois “a democracia é impossível se exigir que as legislaturas sempre consigam o que querem”. (SINNOTT-ARMSTRONG, 2003:390, tradução nossa). Em outros termos, compreende que, se a revisão constitucional forte representa um prejuízo ao autogoverno e à democracia - por possibilitar a superação da expressão da vontade majoritária momentânea - então não é possível, igualmente, justificar o fato de as atuais gerações serem governadas por quaisquer normas editadas por gerações anteriores. Na realidade, a escolha passada por uma jurisdição constitucional forte, democraticamente realizada, legitimaria as limitações e revisões à atividade legislativa do presente e representaria, inclusive, segurança jurídica para conter as modificações legislativas acerca de decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional, quando os espaços de disputas políticas não estivessem sendo suficientemente confiáveis.

Faz-se uma ressalva, porém, a esse posicionamento, pois ele demonstra o alinhamento com teorias segundo as quais o Judiciário teria menor propensão a erros na

interpretação constitucional, em razão da tecnicidade de suas decisões, dos procedimentos e da ausência de pressão eleitoral, o que levaria as pessoas a optarem por um sistema forte de jurisdição constitucional. Defesa essa que não é isenta de críticas.

Na realidade, conferir ao Judiciário a capacidade exclusiva de produzir decisões “justas e racionais” é dar ônus e destaque excessivo ao Tribunal Constitucional, desestabilizando os desenhos institucionais e, sobretudo, enfraquecendo a noção de soberania que busca enfatizar a necessidade de ampla participação popular.

Se não é suficiente uma noção de poder soberano que limita a atuação popular ao momento do voto em representantes eleitos, ainda mais precária é a defesa do elemento de tecnicidade como garantir das práticas democráticas. As instituições precisam estar abertas para o diálogo entre si e, sobretudo, com a sociedade civil.

Em sentido similar, ao analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal, cujos ministros têm demonstrado, em votos ou em circunstâncias extraprocessuais, uma autocompreensão da Corte como *a* guardiã da Constituição ou *a* detentora da última palavra em interpretação constitucional, Benvindo (2014:88) destaca que esse discurso se ampara na ideia de “racionalidade técnica” do Judiciário, em detrimento das decisões tomadas no Congresso Nacional, que é visto como espaço operado de forma irracional, com base no estrito interesse pessoal ou mesquinho. No entanto, defende que essa noção não é sustentável na atuação prática do Tribunal, em que são identificadas diversas formas de sincretismos metodológicos e ignorada a própria limitação da racionalidade jurídica, que não pode ser reduzida a um método (como a proporcionalidade) ou relevar a historicidade.

Nesses termos, como destacado por Benvindo (2014:81), “a própria construção argumentativa de algum Poder ‘detentor da última palavra’ é, por si só, uma afirmação que aparece como discurso por mais poder”. Em uma sociedade governada pela ideia de cidadania, identificar um único órgão para encerrar o debate acerca do conteúdo da Constituição é, não apenas, indesejável, mas paradoxal, na medida em que a tensão entre democracia e constitucionalismo é permanente e, por isso, devem-se manter abertos os canais de diálogo e aperfeiçoamento mútuo.

Defende-se, portanto, que, mesmo numa estrutura de jurisdição constitucional forte, haja espaço para o diálogo entre instituições e entre estas e a sociedade civil, como forma de legitimação das decisões, mesmo porque, como defendido ao longo do trabalho, não se concorda com a legitimidade de nenhum grupo, órgão ou indivíduo que pretende se afirmar como o agente de unificação social ou como a voz que revela alguma forma de “vontade geral”, ainda que sob o discurso de que se está a interpretar a Constituição. Ressalta-se a

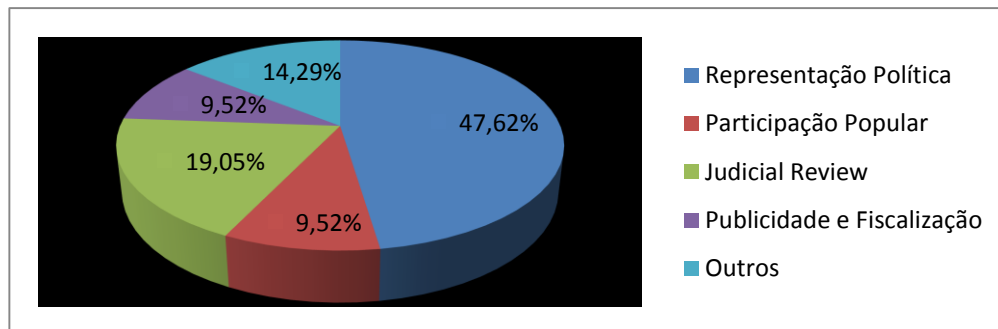
necessária incompletude da identidade constitucional e a compreensão do texto como um constructo, sempre aberto a releituras e influências históricas e intersubjetivas.

Uma vez considerada essa crítica à forma como tem sido trabalhada a imagem do Supremo Tribunal Federal e a sua relação com as demais instâncias político-sociais, passa-se a analisar o modo como a ideia de soberania popular tem sido expressa nas suas decisões.

3.3.2 – A soberania popular na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A busca de acórdãos proferidos pelo pleno do Supremo Tribunal Federal que contivessem menção ao termo soberania popular (*soberania adj popular*), no sítio eletrônico Tribunal, aponta a existência de 21 decisões¹⁰ com esses parâmetros¹¹. Destas, 10 tratam de questões referentes ao exercício da representação política ou à preservação ao resultado de eleições de representantes; 02 tratam da necessidade de transparência e fiscalização de ações político-eleitorais; 04 tratam de compreensões acerca do *judicial review* e da competência do Tribunal, incluindo a sua função contramajoritária; 02 tratam do tema da consulta popular; 01 trata do direito ao voto; 01 da competência do Conselho Nacional de Justiça; e 01 do princípio da simetria e os limites do poder constituinte estadual.

Gráfico 1 – Questões abordadas nas decisões do pleno do STF que mencionam expressamente o termo soberania popular



¹⁰ Em ordem cronológica: ADI 5296 MC/DF; ADPF 378 MC/DF; ADI 5394 MC/DF; ADI 5311 MC/DF; ADI 4650/DF; ADI 5081/DF; MS 32033/DF; ADI 4307/DF; AP 470/MG; ADPF 54/DF; ADC 29/DF; ADC 30/DF; ADI 4578/AC; ADI 2650/DF; MS 30260/DF; ADI 4467 MC/DF; ADI 4307 MC-REF/DF; ACO 622 QO/RJ; MS 26603/DF; ADI 3367/DF; ADI 839 MC/DF.

¹¹ Justifica-se a escolha desses critérios de seleção das decisões pelo fato de se pretender uma aproximação maior com o que poderia representar o entendimento “do Tribunal”, evitando-se decisões monocráticas ou proferidas pelas Turmas. Além disso, optou-se por analisar o emprego literal da expressão soberania popular para se seguir um caminho mais objetivo, evitando dubiedade sobre a incidência indireta da temática em determinadas decisões. Não se desconhece que essa análise é apenas um recorte de um panorama muito maior e que a utilização de outros critérios poderia levar a conclusões diferentes. Defende-se, porém, que é relevante verificar a posição do Tribunal quando há consciência expressa de que a temática abordada se relaciona com a soberania popular.

A análise das decisões evidencia pontos relevantes para a compreensão da forma como questões relativas à soberania popular têm sido tratadas pelo Tribunal, sendo o primeiro deles o fato de a menção ao termo, em vários casos, como são exemplos a ADI 4307/DF e a ADI 2650/DF, ser realizada como *princípio*, não como origem e fundamento do poder político.

Compreendida como norma jurídica, pode-se querer referir que a soberania popular encontra a sua limitação e as suas formas de expressão dentro do ordenamento, como adequação ao constitucionalismo democrático. Ocorre que, ao mesmo tempo, ao definir a soberania como princípio, abre-se margem para a discussão sobre a adequação dessa classificação, uma vez que não é clara qual é a compreensão que o Tribunal tem acerca da definição dessa espécie normativa.

Por vezes, o “princípio da soberania popular” é mencionado como a base do Estado Democrático de Direito, isto é, algo que lhe é fundamental. O seu conteúdo é relacionado com a ideia de “escolhas feitas pelo eleitor” ou “preservação da vontade do eleitor”, em resumo, o resultado das eleições, sendo atribuição do Tribunal determinar a sua extensão.

A questão, no entanto, é saber se, sendo princípio, é possível ponderar a aplicação da soberania popular, uma vez que a ponderação é uma técnica amplamente aceita pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Questiona-se se é possível visualizar, no caso concreto, uma hipótese em que a soberania ceda espaço para a aplicação de outro princípio ou, ainda, se é possível pensar, no modelo democrático desenhado pela Constituição brasileira, uma atuação política regular dissociada, ainda que temporariamente, da ideia de soberania. Além disso, persiste a questão fundamental de saber se o Poder Judiciário tem legitimidade de definir quando deverá haver maior ou menor extensão do conteúdo da soberania popular.

Essas questões não são tangenciáveis do debate sobre a estrutura democrática brasileira, pois podem revelar formas de exercício de competência institucional com grande potencial de hipertrofia e enfraquecimento da esfera pública. Reduzir a soberania popular à dimensão jurídico-normativa representa um risco de se limitar a discussão das questões públicas à tecnicidade e de, na prática, autorizar que um órgão aja como se fosse o legítimo soberano, aquele capaz de dizer, até mesmo, a extensão do poder popular.

Igualmente relevante é a verificação da perspectiva institucionalizada pela qual se compreende, na maioria das decisões referidas, que a soberania popular ganha expressão, uma

vez que isso comprova a hipótese de influência das teorias que tratam a separação entre Estado e sociedade de modo rígido.

Em 66,67% das vezes que menciona o termo soberania popular, o pleno do STF está a discorrer sobre a ação dos representantes eleitos e o respeito ao resultado útil das eleições (47,62%) ou sobre a competência do próprio Tribunal (19,05%), ou seja, a preocupação se trata do modo como os desenhos institucionais devem ser arrançados. Além disso, mesmo quando considera outras instâncias sociais, como o eleitorado, muitas vezes isso é feito com base na preocupação com o modo de ação de agentes estatais, como é o caso das decisões que versam sobre a necessidade de publicidade e fiscalização de atos públicos (ADPF 378/DF, que trata da possibilidade de voto secreto nos processos de *impeachment*) ou sobre fatores que podem influenciar no resultado de campanhas eleitorais (ADI 5394/DF, que trata da necessidade de identificação de doadores em campanhas).

Igual raciocínio pode ser extraído da maior parte das outras decisões: a decisão que versa diretamente sobre o exercício do direito ao voto (ADI 4467/DF), por exemplo, tratava da possibilidade de votar apenas com a apresentação de um documento oficial com foto, sem o título de eleitor, de modo que tem como objeto final a eleição de representantes. Já a ADI 3367/DF, trata da competência do Conselho Nacional de Justiça, instituição pública de controle e fiscalização do Poder Judiciário. A ADI 5296/DF, por sua vez, versa sobre as alterações legislativas realizadas pelas Assembleias estaduais que preveem distribuições de competência de modo distinto ao previsto na esfera federal.

O que resta disso são 02 decisões (ADI 2650/DF e ADI 839/DF), ou seja, a expressão da soberania por meio da participação popular direta só é uma preocupação em 9,52% dos casos e, ainda assim, na primeira decisão, a consulta popular decorre de expressa determinação normativa (desmembramento de estado-membro e município) e é questionada a abrangência do termo “população diretamente interessada”, tendo em vista interpretações que buscam englobar nesse conceito o menor contingente populacional possível. Na segunda decisão, a consulta popular é o pano de fundo da discussão acerca do papel exercido pelos partidos políticos e das condições de eles terem acesso à propaganda em rádio e TV gratuita ao tempo das campanhas para plebiscito e referendo.

No relatório da decisão que julgou a medida cautelar na ADI 839/DF, é destacada, em inúmeras passagens, a abordagem pretendida pela parte requerente (Partido Democrático Trabalhista – PDT) em relação ao papel destinado aos partidos políticos no contexto democrático brasileiro, como são exemplos as seguintes passagens: “[...] excluíram da disputa plebiscitária as únicas e insubstituíveis instituições representativas da soberania popular,

como sejam os partidos políticos”. (BRASIL, 1993:105); “[...] segundo a saudável inspiração do art. 1º da Constituição pátria, só os partidos políticos apresentam-se no sistema político-eleitoral como instituições idôneas para organizar e canalizar a expressão da soberania popular, em qualquer de suas modalidades”. (BRASIL, 1993:106); “[...] o nosso sistema constitucional calca nos partidos políticos, com a nota da exclusividade, todas as possibilidades legais de expressão da soberania popular”. (BRASIL, 1993:107)

Tendo sido essa abordagem o pano de fundo da discussão, nos votos dos ministros, visualiza-se a tendência a remarcar o papel dos partidos políticos como os *reais condutores da expressão da soberania popular*. Exemplo disso é o seguinte trecho do voto do ministro Carlos Velloso em que ele destaca: “na verdade, estou de acordo com a maioria dos constitucionalistas e dos cientistas políticos quando sustentam que a expressão da soberania popular, principalmente no sistema político eleitoral brasileiro, deve ser conduzida pelos partidos políticos”. (BRASIL, 1993:140)

Ainda quando não utilizam termos solenes ou taxativos para ressaltar que a atuação dos partidos políticos é a principal forma de exercício democrático, em praticamente todos os votos foi feita referência à essencialidade da sua atuação para a formação da “vontade geral” ou para a “educação do povo para a democracia” (BRASIL, 1993:117)

Em razão do amplo espaço de exaltação destinado aos partidos, no curso da votação, o ministro Sepúlveda Pertence optou por destacar:

Também não desconheço o papel fundamental dos partidos políticos na democracia representativa, mas confesso que, a propósito de plebiscito, previsto para tomar decisões políticas fundamentais, que a Constituição devolveu ao povo, todo o discurso de exaltação ao papel dos partidos políticos me parece um pouco artificial. Os partidos políticos são instrumentos da democracia representativa e é na democracia representativa que são essenciais. O plebiscito é um intervalo de democracia direta no contexto do regime representativo. (BRASIL, 1993:143)

Ressalva-se, porém, que a compreensão do ministro, ao contrário do que se defende no presente trabalho, era de que o processo de plebiscito “é a negação da democracia representativa” (BRASIL, 1993:143), de tal modo que a sua interpretação não se distância daquelas que rivalizam participação popular e representação. Existe, portanto, uma tendência a se associar que o exercício da soberania popular, se não exclusiva, mas primordialmente, deve ser feito pelas instituições políticas.

Constatações semelhantes são alcançadas quando se analisa as decisões destacadas pelo Tribunal – supõe-se, portanto, que são consideradas pela própria instituição como relevantes - quando, na parte do sítio eletrônico destinada à Constituição Anotada, no

artigo 14, destaca os seguintes precedentes: ADI 5081, ADI 4.467 MC, ADI 1.057 MC, AI 133.468 AgR.

A ADI 5081/DF, que está relacionada entre as 21 decisões anteriormente mencionadas, tratava da questão do alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral, especificamente sobre a possibilidade de aplicação da regra de perda do mandato por infidelidade partidária nos casos de eleições que se dão pelo sistema majoritário. Nessa decisão, foi fixada a tese segundo a qual “a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”. (BRASIL, 2015, online)

Menciona-se o fragmento destacado pelo próprio Tribunal quando dos comentários ao artigo 14 da Constituição Federal.

As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, *caput*). (BRASIL, 2015, online)

Essa interpretação de que a soberania popular se revela, em maior medida, no resultado de eleições e que é expressa no cotidiano político por meio de instituições é bastante presente nas decisões do Tribunal e revela a tendência ao tratamento minimalista do tema. Não há destaque para preocupações acerca de uma perspectiva mais abrangente da soberania e do efetivo envolvimento de outras parcelas da sociedade.

A ADI 4.467/DF, também constante no rol das 21 decisões mencionadas no início, por sua vez, tratava da forma de identificação dos eleitores no ato de votação e dos riscos de fraude no exercício do voto, a partir da norma inserta na Lei nº 12.034/2009, que prevê a obrigatoriedade da apresentação de documento oficial com foto no ato de votação. A soberania popular, nesse caso, também é tratada como o resultado da escolha eleitoral, a qual deve ser assegurada a partir da lisura do procedimento de votação. A ADI 1057/DF, analisando a previsão do art. 14, *caput*, da Constituição, versava acerca da publicidade das votações parlamentares, voltando-se para o tema da transparência e da possibilidade de controle dos atos estatais. Já o AI 133.468, tratava do caso de nulidade da cédula de votação que continha a identificação do eleitor, violando a norma constitucional que determina o caráter secreto do voto.

De algum modo, portanto, todos os precedentes destacados pelo próprio Tribunal, na Constituição Anotada virtual, tratam do respeito ao resultado das votações, seja por meio do controle do procedimento, da fiscalização de condutas parlamentares ou da garantia de efetividade da escolha dos eleitores. As decisões se relacionam com a representação, o que é diretamente revelado pela afirmação de que “a soberania dicotomizada em interna e externa, tem na primeira a exteriorização da vontade popular (art. 14 da CRFB) através dos representantes do povo no parlamento e no governo” (BRASIL, 2011:online)

Existe, nas decisões analisadas, uma aproximação com doutrinas que compreendem que a primeira e mais reveladora forma de exercício da soberania popular é a que ocorre nas instâncias de representação, sendo esta noção aquela com que o Tribunal mais se ocupa. A menção à sociedade civil se reduz à figura do eleitor, cujo papel é limitado à escolha dos representantes. Pensa-se muito nos rearranjos institucionais e praticamente se ignora a possibilidade de ação popular direta, chegando-se, muitas vezes, à tendência de se personificar a imagem do soberano na figura das instituições ou dos partidos políticos, tratados como os verdadeiros atores da soberania, e alimentando uma tradição de afastamento popular dos centros de decisão. Além disso, visualizam-se conflitos institucionais, como nos casos em que o Supremo Tribunal Federal tem a necessidade de afirmar a sua competência para determinada atuação, mas há pouca consideração à sociedade civil. A soberania popular, portanto, é limitada à ideia de eleição de representantes, o que, como discutido anteriormente, é insuficiente para dar conta dos conflitos políticos e sociais.

Ainda que seja extremamente necessário refletir sobre os desenhos institucionais brasileiros, não se pode ignorar que isso tem de ser feito em concomitância com a ampliação das esferas de influência popular nas decisões. Portanto, o que se afirma é que o problema não é o quanto se pensa em representação, mas o pouco que se tem pensado em participação.

CONCLUSÃO

As discussões teóricas acerca dos fundamentos do poder político - que, na Modernidade, seriam centradas em torno do termo *soberania* – dialogam, em grande medida, sobre questões que se relacionam com a necessidade de centralização do poder e da unificação social, em razão de problemas herdados da realidade feudal e aos quais se tentava superar com a formação de Estados Nacionais. Desse modo, buscou-se demonstrar que existe uma relação estreita entre as ideias de unidade social e de universalização dos ideais de vida por meios racionais, que possibilitavam a coexistência pacífica entre indivíduos livres e iguais.

A necessidade de se encontrar um ponto de unidade capaz de dar coesão ao todo social foi traduzida, inicialmente, por meio da figura do soberano, compreendido como o líder político da comunidade, normalmente o monarca. Somente no século XVIII, a partir das ideias de Jean-Jacques Rousseau, passou-se a pensar em um poder popular e na necessidade de legitimação do direito a partir da ideia de autorregulação.

Apresenta-se, assim, a questão fundamental do direito: o que justifica que um indivíduo siga determinada norma jurídica? Não sendo mais suficiente se amparar na ideia de um direito divino, de virtude ou na estrita lealdade ao monarca, passa a ser necessário explicar o modo como os indivíduos podem ser os legisladores das normas que terão de seguir. Como poderão, em outros termos, ser o soberano de si mesmo.

A ideia de autolegislação, porém, esbarrava na questão da dificuldade de os indivíduos agirem efetivamente e tomarem as decisões coletivas em um cenário de progressivo crescimento populacional das comunidades, grandes extensões territoriais e grande diversidade de interesses privados.

Como se conhece a vontade geral do corpo social? É possível que essa vontade seja representada? É suficiente que o exercício da soberania seja realizado de modo indireto? Há meios de o exercício direto da soberania popular ser realizado de modo não revolucionário e sem causar um caos à ordem social? A soberania popular radical é compatível com o constitucionalismo democrático? Essas questões afligem o pensamento político há longa data e chegam ao direito por meio da instauração de supostos paradoxos, que são originados a partir da própria formação da ordem normativa, isto é, do exercício do poder constituinte originário, descrito, nesse contexto, como uma força corrosiva incontrolável, que tudo pode destruir ou edificar.

A soberania popular, nesse sentido, é enfrentada com grandes reservas, sendo visualizada como algo que precisa ser contido e enquadrado em uma lógica de organização institucional que sirva de filtro para as demandas sociais. Assim, apesar de servir como o discurso que fundamenta toda a formação e a existência da ordem político-jurídica, ela precisa ser limitada às decisões tomadas por representantes eleitos. A forma de a população em geral agir ativamente se resume ao momento do voto em eleições; o restante da ação política fica a cargo da Burocracia estatal, que age em nome *do povo*.

Essa ação em nome de um soberano retoricamente unificado, mas impossível de ser efetivamente identificado, porém, não é capaz de responder à primeira pergunta mencionada (a razão pela qual alguém obedece determinada norma). Se não há consenso de que o representante, de fato, age conforme o interesse do todo, uma vez que o “todo” é algo impossível de ser alcançado, já que para a própria formação de uma identidade se pressupõe a diferenciação em relação ao outro, de tal modo que qualquer totalidade que se pretenda definir, necessariamente, apresentará componentes de divergência que farão que algo ou alguém formem outro grupo, sempre será possível arguir que a decisão tomada não é representativa de determinada vontade.

A menos que se tome a vontade da maioria como a vontade de todos - o que já era negado por Rousseau - haverá de se reconhecer que existem interesses e grupos excluídos de qualquer decisão que se adote. Além disso, quando se segue a perspectiva de que a arena política é, essencialmente, a seara do conflito e do dissenso, e que estes devem poder ser expressos em uma sociedade plural e democrática, verifica-se a incoerência do discurso de necessidade de homogeneização de interesses para o exercício da democracia.

As questões que importam aqui é como lidar com a constatação de que existem interesses e valores excluídos de qualquer decisão que se tome sem, com isso, provocar a eliminação violenta ou não-democrática de um grupo legitimamente constituído; como justificar a necessidade de que a totalidade populacional siga um determinado conjunto de normas jurídicas quando se sabe que tais normas não poderão representar um verdadeiro ato de autorregulação; e como lidar democraticamente com o outro.

A partir das ideias de uma democracia radical agonística aliadas aos pressupostos de deliberação racional do procedimentalismo, buscou-se demonstrar a necessidade de inclusão do maior contingente possível de indivíduos nos espaços de discussão política, de modo a permitir que as diversas forças opostas disseminadas no corpo social possam entrar em

confronto de modo não violento, evitando, assim, que as relações de antagonismo se convertam em relações do tipo amigo/inimigo, nos termos que Carl Schmitt descrevia.

A existência de espaços de discussão coletiva ou mesmo de instrumentos que permitem a tomada de decisões diretamente pela sociedade, porém, claramente não afastam a ação de elementos que fogem ao controle de racionalidade ou da honestidade discursiva. A utilização de elementos emocionais capazes de criar identidades coletivas e conduzir a formatação da relação nós/eles ou mesmo a ação de elites políticas capazes de controlar o processo de decisão e influenciar na formação da opinião dos participantes são fatores que existem e precisam ser considerados – até mesmo para que se repense a possibilidade de se chegar a consensos racionais seguros e generalizáveis, como a tradição racionalista pretendia –, mas não servem para justificar o fechamento dos canais de participação popular.

A relação entre participação e representação não precisa, necessariamente, dar-se em termos de oposição. É necessário, porém, repensar o papel das instituições e, principalmente, os canais de inclusão discursiva dos vários agentes sociais. É preciso deixar que as forças opostas se tensionem dentro do espaço de deliberação racional, onde será possível, inclusive, tentar desconstruir os discursos que pretendam suprimir vozes e ocupar o espaço do poder de modo indevido, o que importaria em ofensa à soberania popular.

Por essa razão, defende-se que é incongruente que se trate a soberania como a mera retórica de fundamentação de um poder que diz agir em nome do todo e insuficiente a concepção segunda a qual o exercício do poder soberano pelo “povo” se expressa apenas no momento do voto em eleição de representantes. A soberania popular, ao mesmo tempo em que aponta a necessidade de que haja a devida participação e influência das pluralidades sociais nas tomadas de decisão política, age como uma barreira à personificação da figura do soberano por um grupo ou pessoa. Não há legitimidade na ação daquele que argui que age em nome do todo e nega a existência do outro; não é democrática a decisão que omite o debate público plural e naturalmente antagônico e é determinada verticalmente, sem espaço para a oposição de ideias e valores.

Com base nessa concepção de soberania, analisou-se o modo como o termo tem sido utilizado no Brasil, iniciando com a influência de teorias que buscam explicar a questão nacional brasileira e relacioná-la com o modo de exercício do poder político, e passando pela formatação apresentada na Constituição Federal de 1988 e na interpretação comum trabalhada pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, visualizou-se que o conceito até aqui tratado no Brasil tende a ser descrito segundo uma perspectiva minimalista e incapaz de dar conta de outras formas de pressão, como as demandas por participação e a insatisfação com as instituições.

Existe uma tendência a agravar o uso da soberania popular como mera retórica e ceder espaço para a personificação do poder na imagem de figuras públicas, tidas como mais capacitadas e dignas de ditar mais corretamente o rumo do país.

De fato, a análise de problemas típicos da realidade sociopolítica brasileira, muitas vezes, conduz a interpretações desanimadoras acerca da sua capacidade democrática, seja pelas severas dificuldades de inclusão de grandes parcelas da sociedade no debate público, seja pelas estruturas institucionais comprometidas com interesses conflitantes com a coisa pública. Diante disso, operaram-se tradicionalmente, no País, formas de organização política marcadas pela ênfase exacerbada em instituições e que relega à maior parte da sociedade a condição de simples destinatária, sujeito passivo e sem muita capacidade de influência dentro do campo de embate político. Compreende-se, porém, que as limitações e as dificuldades em se estabelecer um espaço público eficiente e de diminuir os espaços de contraste social não podem servir de fundamento para o afastamento do cidadão dos centros de decisão política.

A constituição e o direito constitucional devem ser compreendidos como instrumentos de inclusão e oposição à facticidade. O afastamento entre Estado e sociedade, ainda que sob o fundamento de preservação dos direitos individuais ou da concretização de direitos sociais, não gera frutos democráticos edificantes, pois subtrai, efetivamente, a capacidade de autonomia do indivíduo, que somente é alcançada com o exercício da cidadania.

Ainda que sujeita à manipulação e à instrumentalização ou sendo detentora de pouca maturidade democrática, não se admite que uma sociedade não tenha a condição de aprender com os próprios erros e seja submetida à perpétua tutela de sujeitos que se creem, autoritariamente, mais capacitados para gerir e decidir sobre o interesse o público.

A argumentação tradicionalmente desenvolvida no Brasil que, de um lado, compreende a construção social nacional como um arranjo de instituições deficientes e cidadania precária ou inexistente, e, de outro, com uma tendência à institucionalização de decisões e redução da ideia de soberania à votação em eleição de representantes, demonstra a forma frágil como o tema tem sido abordado. Os discursos muitas vezes se colocam como possibilidades longínquas, projetos futuros acerca da possibilidade em se falar de soberania popular apenas quando forem preenchidas certas condições. O poder popular não é trabalhado como parte essencial e fundamento da própria construção do processo democrático.

Ocorre que a soberania não é um ponto de chegada, mas de partida. Ela é a justificativa de todo o meio de ação política. A usurpação do poder deve ser contra-atacada

com a persistência do discurso do poder popular, isto é, com a barreira da soberania contra todos que pretendam se afirmar os verdadeiros titulares, a voz do povo ou os pais da nação.

Em uma sociedade periférica, apenas a denúncia constante das distorções e das tentativas de usurpação da cidadania garante o poder e a inclusão popular. Soberania popular é, antes de tudo, uma garantia contra o autoritarismo e a centralização do poder; uma contenção contra práticas ilegítimas, que se expressa na necessidade de efetivo poder de ação popular. Não é, portanto, uma força abstrata e mística ou um instrumento de mera justificativa teórica.

Por fim, destaca-se que, ainda que o discurso do medo da ação do “povo inculto e politicamente desinformado” não seja privilégio brasileiro, aqui o quadro é mais grave porque essa é a própria imagem de formação da sociedade. Não é circunstancial; descreve-se a sociedade desse modo e se busca explicar a sua existência política segundo esses referenciais, levando a um cenário de agravamento de exclusões e despolitização da sociedade. Não se trata, portanto, apenas da marginalização de grupos ou da exclusão daqueles que não conseguem afirmar-se enquanto força hegemônica, mas da não-integração de grandes contingentes populacionais, tanto do ponto de vista econômico quanto político; grupos inteiros que são mantidos à parte dos debates e dependentes das ações estatais, inclusive para a manutenção do mínimo existencial.

Por isso, defende-se que a concepção de soberania que exige a consideração de um contingente maior de pessoas e recusa a unificação artificial da sociedade dialoga com necessidade de avaliação das práticas jurídicas. A legitimidade não é qualidade definitiva dos textos, mas resultado da ação. A soberania possível de ser realizada na realidade brasileira tem de, necessariamente, reconhecer e enfrentar os seculares problemas estruturais, econômicos, culturais e educacionais para a inclusão da grande parcela da população nos, já incipientes, espaços de discussão pública, sem, no entanto, omitir-se a criar os espaços necessários para a diminuição da cisão entre Estado e sociedade e recusando as teorias segundo as quais é possível que uma ou algumas instituições compostas por representantes eleitos sejam capazes de unir, integrar e dar coesão a todos os interesses e valores presentes na sociedade, por afirmar-se como capaz de dizer a “vontade do povo soberano” ou como mais capacitada para a tomada das decisões de interesse público.

REFERÊNCIAS

ARISTOTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

AGUSTINI, Bruno. SILVEIRA, Maria Geneci. CARDOSO, Suliane. ELIAS, Vagner Reis. Plebiscito: um estudo de caso da Venezuela de Hugo Chávez. **Cultura Científica**. v.1, n.2, dezembro de 2014.

ALKMIN, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. In: **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**. Vol. 22, n. 1, p. 56-71, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/337/229>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BARROS, Alberto Ribeiro G. de. **O conceito de soberania na filosofia moderna**. São Paulo: Barcarolla: Discurso Editorial, 2013.

BASTID, Paul. **Sieyès et sa pensée**. Paris : Hachette, 1970.

BENVINDO, Juliano Zaiden. A “última palavra”, o poder e a história – o Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 51, número 201, jan./mar. 2014, 71-95.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BODIN, Jean. **Les six livres da la République**. Paris : Librairie générale française, 1993.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Plebiscitos e referendos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5081. Relator ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 27/05/2015. Publicação no DJE em 19/08/2015.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 839. Relator ministro . Julgamento em 17/02/1993. Publicação no DJ em 24/11/2006 .

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Reclamação 11.243. Relator para o acórdão ministro Luiz Fux. Julgamento em 08/06/2011. Publicação no DJE em 05/10/2011.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**. Brasília Senado Federal, 2001.

CAMERON, Maxwell A. **New Mechanisms of Democratic Participation in Latin America**. 2014. Lasa Forum. Winter 2014: Volume XLV: Issue I.

CAMPOS, Juliana Diniz. **O povo é inconstitucional**: poder constituinte e democracia deliberativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2016.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. Peri no advento da República: a construção da ideia política de nação pela literature românica no século XIX. **Anarmorphosis: Revista Internacional de Direito e Literatura**, v. 1, n. 1, janeiro-junho 2015, p. 175-193.

CHAMBERS, Simone. Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew. **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2001.

CHAUÍ, Marilena. O que é política? In: NOVAIS, Adauto. **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

CHUEIRI, Vera Karam. Constituição radical uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n.58, p. 25-36, 2013.

DUSO, Giuseppe. Do poder natural ao poder civil – Introdução. In: **O poder: história da política moderna**. Org. Giuseppe Duso. Trad. Andrea Ciacchi, Líssica da Cruz e Silva e Giuseppe Tosi. Pretrópolis: Vozes, 2005.

_____. Ordem, governo, imperium – Introdução. In: **O poder: história da política moderna**. Org. Giuseppe Duso. Trad. Andrea Ciacchi, Líssica da Cruz e Silva e Giuseppe Tosi. Pretrópolis: Vozes, 2005.

EISENBERG, Avigail. The Medium is the Message: How Referendums Lead us to Understand Equality. In: *MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew. Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2001.

ERMAN, Eva. What is wrong with agonistic pluralism? Reflections on conflict in democratic theory. In: **Philosophy & Social Criticism**, vol. 35, n. 9, p.1-24, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA, Gabriela Nunes. Visconde do Uruguai: teoria e prática do Estado brasileiro. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz. **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

FRANÇA. **Le Conseil Constitutionnel**. Constitution du 22 Frimaire An VIII. 13 décembre 1799. Disponível em : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>>. Acesso em: 05 out. 2016.

GÖZLER, Kemal. Le pouvoir constituant originaire. Mémoire du D.E.A. de Droit public, Directeur de recherches: Prof. Dmitri Georges Lavroff. **Université de Bordeaux I**, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1992. Disponível em: <www.anayasa.gen.tr/memoire.htm 20.04.2004>. Acesso em: 03 maio. 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.** Trad. William Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1996.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de uma República Eclesiástica e Civil.** Org. Richard Tuck. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva, Claudia Berliner. Rev. Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KALYVAS, Andreas. Democracia Constituinte. Trad. Florência Mendes Ferreira da Costa. In: **Lua Nova**, São Paulo, 89: 37-84, 2013.

KNOPS, Andrew. Integrating Agonism with Deliberation: Realising the Benefits. In: **Filozofija i društvo**, v. 23, n. 4, p. 151-169, 2012.

KOSELLECK, Reinhart. Uma resposta aos comentários sobre o Geschichtliche Grundbegriffe. In: **História dos conceitos: debates e perspectivas.** Org. Marcelo Gantus Jasmin e João Feres Júnior. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Loyola: IUPERJ, 2006, p. 97-110.

KOZICKI, Katya. Conflito e estabilização: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas sociedades contemporâneas. 2000. 279 f. Tese (Doutorado) – **Universidade Federal de Santa Catarina.** Florianópolis, 2000.

KRITSCH, Raquel. Rumo ao Estado Moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia e Política.** nº 23, nov., 2004, p. 103-114.

_____. **Soberania: a construção de um conceito.** São Paulo: Humanitas FFLCH/USP: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

JASMIN, Marcelo Gantus; FERES JÚNIOR, João. História dos conceitos: dois momentos de um encontro intelectual. In: **História dos conceitos: debates e perspectivas.** Org. Marcelo Gantus Jasmin e João Feres Júnior. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Loyola: IUPERJ, 2006, p. 09-38.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Nísia Trindade. Euclides da Cunha: o Brasil como sertão. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz. **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. **Um sertão chamado Brasil.** 2. ed., aumentada. São Paulo: Hucitec, 2013.

LINDAHL, Hans. Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood. In: LOUGHLIN, Martin; WALKER, Neil. **The paradox of constitutionalism: constituent power and constitutional form.** Oxford: Oxford University Press, 2007.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno.** 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: 06 jun. 2015.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discorsi**: comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. 3. ed. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. **O príncipe**. Trad. Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MELO, Marcus. Raízes do Brasil político: os caminhos de um projeto liberal. **Folha de São Paulo**, 31/01/2016.

MOREL, Laurence. The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. In: MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew. **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2001.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Dossiê Democracia e Autoritarismos. **Revista de Sociologia e Política**. nº 25, nov., 2005, p. 11-23.

_____. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NADAL, Fábio. **A Constituição como mito**: o mito como discurso legitimador da constituição. São Paulo: Malheiros, 2006.

NEGRI, Antonio; COCCO, Giuseppe. **Glob(al) – biopoder e luta em uma América Latina globalizada**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Record, 2005.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

_____. Del pluralismo jurídico a la miscelânea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esferas(s) de juridicidad en la modernidad periférica y sus implicaciones em América Latina. **II Encuentro Internacional de Derecho Alternativo**. Florianópolis, 1993.

_____. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. Tradução do autor. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

OCKHAM, William of. **A letter of the Friars Minor and Other Writings**. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Ed. Arthur Stephen McGrade e John Kilcullen. Trad. John Kilcullen. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Antropologia filosófica contemporânea**: subjetividade e inversão teórica. São Paulo: Paulus, 2012.

_____. **Ética e sociabilidade**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

PADUA, Marsilius of. **The Defender of the Peace**. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Ed. e Trad. Annabel Brett. New York: Cambridge University Press, 2005.

PALARO, Ricardo. O conceito de Poder em Guilherme de Ockham. In: **Revista Espaço Acadêmico**, n. 130, ano XI, março 2012.

PASQUINO, Pasquale. Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le “gouvernement des modernes”. Contribution à l’histoire du concept de représentation politique. In: **Revue française de science politique**, Ano 37, nº 2, 1987, p. 214-229.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press, 1972.

POCOCK, J. G. A. **Linguagens do ideário político**. Org. Sérgio Miceli. Trad. Fábio Fernandez. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 72-117.

RICUPERO, Bernardo. **O Romantismo e a ideia de nação no Brasil (1830-1870)**. Coleção Temas Brasileiros. São Paulo Martins Fontes, 2004.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2014.

ROWLAND, Robert. Portugueses no Brasil independente: processos e representações. **Oceanos**, nº 44, 2000, p. 8-20.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtú. In: **Os clássicos da política**. Org. Francisco C. Weffort. 14. ed. São Paulo: Ática, 2011.

SCATTOLA, Merio. Ordem da justiça e doutrina da soberania em Jean Bodin. In: **O poder: história da política moderna**. Org. Giuseppe Duso. Trad. Andrea Ciacchi, Líssica da Cruz e Silva e Giuseppe Tosi. Pretrópolis: Vozes, 2005.

SCHMITT, Carl. **Legalidade e legitimidade**. Tradução de Tito Cruz Romão; Coord. e Supervisor Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. **El concepto de lo político**. Madri: Alianza Editorial, 2009.

SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. **Qu’est-ce que le Tiers état?** Paris : Éditions du Boucher, 2002.

SILVA, Mayra Goulart. FARIA, Alessandra Maia Terra de. **A ideia de participação no Brasil e na Venezuela: o espaço como dimensão necessária das dinâmicas de transformação do poder**. 2015. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo** 250 (2009): 197-227.

SINNOTT-AMSTRONG, Walter. Weak and Strong judicial review. Kluwer Academic Publishers. **Law and Philosophy** 22: 381-392, 2003.

SOKAL, Alan; BRICMONT, Jean. **Imposturas Intelectuales**. Tradução de Joan Carles Guix Vilaplana. Barcelona: Paidós, 1999.

SOMMERER, Erwan. **From contestation to conservation**. La Révolution française. Rupture(s) en Révolution. 2011. Disponível em: <<http://lrf.revues.org/327>>. Acesso em: 13 out. 2013.

SOUZA FILHO, Oscar D'Alva e. As mudanças sociais e políticas advindas com o Estado Civil Moderno. O exercício da cidadania e o controle político do Estado. *In: Estado Moderno: doutrinas contratualistas*. Org. Oscar D'Alva e Souza Filho. Fortaleza: ABC Editora, 2010, p. 17-40.

SOUZA, Jessé. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. O partido da sociedade para poucos. **Folha de São Paulo**, 21/02/2016.

_____. **Ralé brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TAYLOR, Charles. **As fontes do self**: a construção da identidade moderna. Tradução de Adail Ubirajara Sobral, Dinah de Abreu Azevedo. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

TORRES, Alberto. **A organização nacional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da Modernidade**. Trad. Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 1994.

TUSHNET, Mark V. **Weak courts, strong rights**: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *In: Lua Nova*. São Paulo, n. 67, 2005.

VIANNA, Francisco José Oliveira. **O idealismo da Constituição**. São Paulo Companhia Editora Nacional, 1927.

_____. **O idealismo da Constituição**. 2. ed. São Paulo Companhia Editora Nacional, 1939.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

WALKER, Mark Clarence. **The Strategic Use of Referendums**: Power, Legitimacy, and Democracy. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

YAMAMOTO, Kei. **Beyond the Dichotomy of Agonism and Deliberation**: The Impasse of Contemporary Democratic Theory. Mar-2011, v.11, 2011, p.159-183 Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2237/14652>>. Acesso em: 09 out. 2016.