

## A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL

## THE CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN BRAZIL

Marlon Silvestre Kierecz\*

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo analisar os principais fundamentos da crise da democracia representativa no Brasil. Para tanto, foram analisados os seguintes aspectos da realidade nacional: o conflito existente entre o interesse público e o particular na condução política do Estado, a perda parcial do aspecto abstrato da lei e o desconhecimento, indeterminação e descrédito do Direito.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the main foundations of representative democracy crisis in Brazil. To this end, the following aspects of the national reality were analyzed: the conflict between the public and particular interest in the state's political leadership, the partial loss of the abstract aspect of the written law and the ignorance, uncertainty and distrust of law.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia Representativa. Crise. Interesse Público. Interesse Particular. Direito. Cidadania.

**KEYWORDS:** Representative Democracy. Crisis. Public interest. Particular interest. Law. Citizenship.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Concepção Antiga de Cidadania e Democracia. 2 O Sistema Representativo e a Democracia Contemporânea. 3 Conflito entre Interesse Público e Interesse Particular. 4 Perda da Generalidade da Lei. 5 Complexidade, Indeterminação e Descrédito do Direito. 6 A Questão da Formação para a Cidadania. Considerações Finais. Referências.

360

## INTRODUÇÃO

Embora atualmente exista um grande destaque para a crise política que assola o país, ela não é um fenômeno recente, pois ela sempre esteve presente, de uma forma ou de outra, na realidade nacional.

Com a abertura política e a redemocratização do país, consubstanciada na Constituição de 1988, criou-se grande expectativa de que a cidadania ganharia novos contornos e que a vontade da população se faria representar de fato na vontade do Estado.

Em parte esta expectativa foi atendida, pois são inegáveis as conquistas e a efetivação de vários direitos fundamentais, inclusive, o fim da repressão política e o direito ao voto livre para escolha da classe política. No entanto, em que pese os representantes políticos sejam eleitos pela vontade popular, o cenário nacional deixa claro que o interesse público nem sempre tem prevalecido, da mesma forma, aumentam os movimentos e opiniões que argumentam contra a democracia e exaltam o período da ditadura militar.

A falta de conexão entre o interesse de quem vota e o interesse daquele que é eleito, bem como suas atitudes no exercício do mandato, é o principal fundamento da crise da

\* Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Professor do Instituto Federal do Paraná, campus Palmas.

democracia representativa que assola vários países no mundo. Esta breve explanação é dirigida ao aspecto brasileiro e tem como objetivo apontar alguns dos principais argumentos que compõe a crise da democracia representativa no Brasil, fazendo-se também um paralelo com as antigas concepções de cidadania e democracia e quais lições elas podem fornecer para a compreensão dos problemas contemporâneos.

## 1 CONCEPÇÃO ANTIGA DE CIDADANIA E DEMOCRACIA

A história demonstra que o reconhecimento de direitos para todos ou para os Cidadãos reside num aspecto central: a limitação do poder político, no qual o Estado, ou a “máquina administrativa” deve ser utilizada em prol de todos e não em benefício pessoal dos governantes. Os direitos nascem em razão da condição humana e não pela concessão de alguém ou de um governante.<sup>1</sup>

Na Grécia Antiga o exercício da Cidadania tinha contornos também bastantes peculiares, diferentes de nossos tempos. Para o Grego, pertencer a uma cidade, uma *pólis*, tinha uma acepção similar ao de pertencer a uma família, a de carregar seu próprio nome e o nome de seu pai. O homem Grego, em sua formação completa, era reflexo da cidade a que pertencia.<sup>2</sup> No tempo presente, a própria ideia de pertencer a uma cidade ou a naturalidade de uma pessoa não se constituem em informações suficientes para designar, com certa segurança, qualquer característica de uma pessoa.

Não bastasse tal identificação, a visão do Cidadão sobre a lei que regia a cidade, não era diferente da lei ou dos valores que regiam sua vida. A lei invadia seu arbítrio e dedicava capítulos específicos sobre suas decisões e sobre aquilo que ele era. Ser parte de uma cidade era também ser a própria cidade, pois ela representava um ideal de vida e de valores a se seguir. O homem não poderia ser digno se a cidade ou o Estado também não o fosse.<sup>3</sup>

São elucidativas as palavras de Hanna Arendt sobre a definição da *Pólis*, que não significa o espaço físico ocupado pela cidade, mas sim o que de fato ela é, das pessoas que a compõe, onde quer que estejam:

<sup>1</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53.

<sup>2</sup> JAEGER, Werner. *Paidéia: A Formação do Homem Grego*. Tradução de Artur M. Parreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 141-142.

<sup>3</sup> JAEGER, Werner. *op. cit.*, p. 143.

A rigor, a *polis* não é a cidade-estado em sua localização física; é a organização da comunidade que resulta do agir e falar em conjunto, e o seu verdadeiro espaço situa-se entre as pessoas que vivem juntas com tal propósito, não importa onde estejam. «Onde quer que vás, serás uma *polis*»: estas famosas palavras não só vieram a ser a senha da colonização grega, mas exprimiam a convicção de que a ação e o discurso criam entre as partes um espaço capaz de situar-se adequadamente em qualquer tempo e lugar. Trata-se do espaço da aparência, no mais amplo sentido da palavra, ou seja, o espaço no qual eu apareço aos outros e os outros a mim; onde os homens assumem uma aparência explícita, ao invés de se contentar em existir meramente como coisas vivas ou inanimadas.<sup>4</sup>

Não por menos Aristóteles define o Cidadão como aquele que manda e obedece ao mesmo tempo conformando sua vida às regras da virtude<sup>5</sup> e que, a felicidade do indivíduo é mesma que a felicidade do Estado.<sup>6</sup>

Percebe-se, portanto, que na Cidade-Estado antiga ser Cidadão era algo muito além da atual compreensão de seu significado atrelado ao exercício de direitos frente ao Estado. Ser Cidadão na antiguidade significava ter muitos deveres e alguns direitos. A Cidadania atrelava todos os destinos do homem para com a cidade, incluindo, inclusive, sua própria religião. As cidades exigiam a presença de todos os Cidadãos nas festas dos Cultos da cidade. Em Roma, os direitos políticos somente poderiam ser exercidos se o sujeito assistisse à cerimônia santa da lustração (fazer parte da oração e participar no sacrifício). Quem não assistisse somente poderia exercer os direitos políticos se participasse da próxima cerimônia.<sup>7</sup>

É de se destacar, sobre uma peculiar limitação do poder, a cidade de Atenas. Durante os anos de 501 a 338 a.C os governantes desta Cidade-Estado gozavam de poderes bastante limitados, tanto pelas leis, quanto pela Cidadania ativa de seu povo. Era o povo quem elegia os governantes e quem tomava decisões importantes por meio da Assembleia (*Ekklesia*), como a celebração da paz e a edição de novas leis. O poder executivo era fraco e sujeito a confirmação periódica por um Conselho (Bulê). Os juízes eram designados por sorteio e sempre se podia recorrer de uma sentença para um tribunal popular (*epheisis*). Os governantes eram obrigados a prestar contas quando deixavam seus cargos e, de maneira ainda mais surpreendente, todo Cidadão podia se opor, na assembleia, a uma mudança da lei que violasse

<sup>4</sup> ARENDT, Hanna. *A Condição Humana*. Tradução de Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 211.

<sup>5</sup> ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru: Edipro, 1995, p. 112.

<sup>6</sup> ARISTÓTELES. *op. cit.*, p. 131.

<sup>7</sup> COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Tradução de Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 210-211.

a lei maior da cidade, uma espécie de Constituição a que chamavam de *politeia*.<sup>8</sup>

Em verdade, a realidade grega na antiguidade e a democracia direta de Atenas podem passar a impressão de um ambiente ou espaço público voltado à ideia de democracia e do exercício de direitos por parte dos Cidadãos, de maneira semelhante aos moldes e valores modernos. No entanto, o reconhecimento de direitos e valores, tal qual se conhece hoje, não tem semelhança com àquela época. Inclusive, como exemplo, nas obras de Aristóteles, o reconhecimento da escravidão era tido como natural e comum na sociedade, pois segundo ele “a utilidade dos escravos é mais ou menos a mesma dos animais domésticos: ajudam-nos com sua força física em nossas necessidades quotidianas”<sup>9</sup>, assim como a submissão das mulheres, afinal, para ele “os animais são machos e fêmeas. O macho é mais perfeito, e governa; a fêmea o é menos, e obedece. A mesma lei se aplica naturalmente a todos os homens”.<sup>10</sup>

Fustel de Coulanges sustenta que o homem antigo não conheceu a liberdade individual e sequer tinha a mínima noção do seu real significado. Aos direitos políticos como o de votar e ser votado, ocupar cargos, ser magistrado, isso chamavam de liberdade. A Cidade-Estado era constituída como uma Igreja, sendo absolutamente onipotente. A religião deu origem ao Estado e o Estado a mantinha. O corpo do Cidadão pertencia ao Estado e este era usado para a defesa da cidade. Em Roma o serviço militar era obrigatório até os 46 anos de idade e em Atenas e Esparta por toda vida.<sup>11</sup>

A democracia na antiguidade, notadamente em Atenas, como visto, era exercida apenas por quem era considerado Cidadão e do século masculino, porém, a inexistência do sufrágio não retira os méritos da democracia grega. Embora mulheres, escravos e estrangeiros não pudessem participar politicamente dos destinos da cidade, Arnaldo Miglino faz importante alerta, usando-se de dados estatísticos da obra de Umberto Cerroni:

No entanto, ainda temos de reconhecer que a escravatura, subjugação das mulheres e dos estrangeiros são fenômenos reconhecidos não só na Antiguidade, mas ainda muito presentes na nossa época, e que só após a Primeira Guerra Mundial começou o processo de expansão do sufrágio. Até então, em apenas quatro nações da Terra (Noruega, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia) mulheres e homens de qualquer renda podiam exprimir suas vontades políticas com o voto. Mesmo a escravatura, legalmente presente nos Estados Unidos da América até o fim do século XIX, ainda

<sup>8</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 55-56.

<sup>9</sup> ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru: Edipro, 1995, p. 19.

<sup>10</sup> ARISTÓTELES. *op. cit.*, p. 18.

<sup>11</sup> COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Tradução de Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 246-250.

faz parte do nosso mundo.<sup>12</sup>

É de se frisar também os surpreendentes aspectos da participação direta do povo na democracia ateniense e no invejável esforço em impedir a concentração de poder e a formação de privilégios em razão da posição social, da riqueza ou de nobreza. Todo Cidadão tinha o direito do uso da palavra, isto é, de participar e de ser ouvido na Assembleia. Após, todo Cidadão tinha o direito de voto, fosse pobre ou rico, o voto de cada um tinha o mesmo valor e as questões eram aprovadas por maioria. Vencia a tese daquele que conseguia convencer os demais e não pela influência de um estamento político, poder econômico ou coisa semelhante.<sup>13</sup>

Até mesmo os lugares que cada um ocupava na *Bulé* eram sorteados, de maneira a evitar a formação de grupos ou alimentar a influência de um sobre os outros. As discussões eram sempre em locais públicos para todos ouvirem e debaterem, de maneira que a informação fosse sempre pública. Não se tomavam decisões em locais fechados (como num castelo, palácio ou gabinete), por um grupo reduzido de pessoas ou por uma única pessoa. Todas as decisões e atos eram publicados, escritos em pedra, e todos tinham acesso. Os arquivos públicos não eram confiados a um grupo de pessoas especiais, mas a pessoas com mandados curtos e constantemente alternados. As funções públicas eram exercidas por sorteio e também eram constantemente alternadas. Não existia a ocupação de cargos como que por um apoderamento pessoal, como ocorre no Brasil. Todos tinham o dever de participar da vontade da cidade. As decisões tomadas eram de acordo com a vontade do povo e não a de algum particular.<sup>14</sup>

Incutir a noção do dever individual dos membros da sociedade em prol da cidade tem importante papel na garantia da segurança, organização e homogeneidade política e até mesmo filosófica do corpo social, no entanto, representa sérias dificuldades para o desenvolvimento do conceito de liberdade individual, livre-arbítrio e personalidade que se concebe hoje. O incentivo a participação na gestão da cidade em Atenas não tem precedentes, pois mesmo as grandes diferenças econômicas, sociais e até mesmo físicas não eram barreira para o exercício do dever cívico. Um sistema de liturgias existia para buscar garantir a igualdade de todos e a participação popular. Portadores de deficiência física, órfãos e pessoas

<sup>12</sup> MIGLINO, Arnaldo. *A Cor da Democracia*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 51.

<sup>13</sup> MIGLINO, Arnaldo. *op. cit.*, p. 43.

<sup>14</sup> MIGLINO, Arnaldo. *op. cit.*, p. 44-46.

em desvantagem econômica recebiam auxílio dos cofres públicos, até mesmo para pagar um médico. Até o lazer era remunerado, como a ida a teatros, escolas e a participação em instituições públicas. A participação era direta e não havia intermediários, fatos sem precedentes na atualidade.<sup>15</sup>

A Solidariedade era dever entre os Cidadãos, mas não uma política de Estado, tendo em vista que não existia Estado como se conhece atualmente, “na língua oficial da época não é dito “Atenas”, mas “os atenienses”; “o povo”, “cidade dos atenienses”, de modo que, não fazia qualquer sentido a consideração do Estado como um ente abstrato separado das pessoas.<sup>16</sup>

Em tempos modernos, o exercício da democracia é bastante diferente, sobretudo pelo fato de que os Estados não se reduzem a uma única cidade e, no caso do Brasil, uma população de mais de 200 milhões impede que decisões de cunho nacional sejam tomadas da mesma forma como em Atenas.

365

## 2 O SISTEMA REPRESENTATIVO E A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Como visto acima vigorava na Grécia um sistema de democracia direta, em que a regra não era a representação popular por meio de um pequeno grupo eleito, como hoje prevalece nos sistemas democráticos.

O sistema de eleição de representantes tem profunda ligação com o tamanho territorial e da população das unidades políticas. Quanto maior e mais complexa a organização estrutural política de uma nação, mais difícil é a implementação de uma democracia direta, como na Atenas antiga, e, sendo assim, para que todos os cidadãos possam, de alguma forma, participar da composição do governo, a eleição de representantes para as Assembleias se torna algo inevitável e talvez a melhor forma de viabilizar a participação popular.<sup>17</sup>

Os representantes eleitos, por sua vez, tem total independência de como votar e expressar suas opiniões no parlamento, não estando vinculado as opiniões de seus próprios eleitores. Bernard Manin, no entanto, destaca que desde o final século XVIII, quando os sistemas representativos começaram a ser implementados, até atualmente, nenhum país

<sup>15</sup> MIGLINO, Arnaldo. *op. cit.*, p. 49.

<sup>16</sup> MIGLINO, Arnaldo. *op. cit.*, p. 48.

<sup>17</sup> DAHL, Robert A. *La Igualdad Política*. Tradução de Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 71-72.

instituiu um sistema em que os representantes teriam a obrigação legal de seguir as orientações dadas por seus eleitores, nem a possibilidade destes revogarem o mandato do parlamentar.<sup>18</sup>

Embora esta forma de representação tenha sido instituída em alguns Estados americanos durante o período colonial, tal opção foi rejeitada, depois de bastante debatida, quando da proposta da Primeira Emenda. Até mesmo durante a revolução francesa em 1.789, uma das primeiras atitudes do novo governo foi proibir os mandatos imperativos. A rejeição desta forma de representação deu-se por uma questão de princípio e jamais foi questionada, desta forma, o representante pode formular suas promessas de campanha, mas não necessariamente tem obrigação de cumpri-las. Na tentativa de reeleição o candidato pode então, tentar convencer seus eleitores das razões pelas quais não as cumpriu.<sup>19</sup>

Contra esta concepção de um mandato imperativo, John Stuart Mill afirmava que seria importante que o eleitor escolhesse um representante que julgasse mais sábio que a si mesmo e aceitasse ser governado e representado por esta pessoa, justamente por deter um conhecimento mais aprimorado, em melhores condições de defender posições perante o parlamento. O controle dos eleitores sobre os atos praticados pelo representante viria da pressão exercida sobre eles e, sobretudo, pela não reeleição do parlamentar.<sup>20</sup>

Citando a posição de Madison, Bernard Manin traz posição semelhante à de John Stuart Mill, ao afirmar que o governo representativo é justamente superior por possibilitar um certo distanciamento entre a vontade do governo e a vontade do povo, de forma que o representante deve ser uma pessoa mais preparada para exercer o poder e não estar sujeita as paixões desordenadas e ilusões e equívocos decorrentes de situações efêmeras.<sup>21</sup>

Outra característica da democracia moderna, diversamente da que existia na Grécia Antiga, é a existência de partidos políticos. Tal fato também é, em parte, decorrente do grande número de eleitores, o que dificulta sobremaneira o contato direto do representante com seus eleitores. Assim, num sistema de democracia de partido o eleitor vota em um partido e no seu programa de governo e não em uma pessoa. Este sistema reflete as divisões de classe

<sup>18</sup> MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 29, out. 1995, p. 5-34. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

<sup>19</sup> MANIN, Bernard. *op. cit.*, p. 5-34.

<sup>20</sup> MILL, John Stuart. *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Tradução de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 124;

<sup>21</sup> MANIN, Bernard. *op. cit.*, p. 5-34.



existentes na sociedade, sobretudo pelo surgimento de partidos de massa e da militância política, com destaque para aqueles ligados às causas operárias.<sup>22</sup>

A situação atual de grande parte dos sistemas democráticos denota, no entanto, que o partido político não é mais fator preponderante para a escolha do eleitor, mas sim a personalidade individual dos candidatos. Com o grande desenvolvimento dos meios de comunicação, a distância entre eleitor e representante encurtou e, assim, o candidato dispõe de muitos meios para se comunicar com os eleitores, como pelas modernas redes sociais. Prestígio pessoal em dada localidade ou méritos intelectuais cedem diante da habilidade de comunicação com o público. Com isso, tem-se notado que programas de governo e partidários são deixados de lado e o “brilho pessoal” do candidato e a confiança que ele inspira acabam sendo os fatores determinantes.<sup>23</sup>

Destarte, se as promessas de campanha não são tão fundamentais, evidentemente, não faz sentido a existência de um mandato imperativo, em que a observância da opinião dos eleitores seja taxativa pelo representante eleito. Supostamente, o atendimento ou não do interesse público pelo candidato eleito é julgado pelos eleitores no momento de sua reeleição ou não.

367

### 3 CONFLITO ENTRE INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PARTICULAR

Na teoria democrática moderna o poder político possui a capacidade de exercer o controle sobre o poder econômico. O poder político, por sua vez, tem como fundamento a soberania popular, que, embora submetida e mitigada pela legalidade constitucional, seria capaz de regulamentar e impedir o domínio econômico sobre as instituições e sobre o direito. Essa capacidade deriva da democracia representativa, exercida por meio do voto, do sufrágio universal.<sup>24</sup>

Em que pese tal ferramenta exista, verifica-se uma certa subordinação da população a vários interesses econômicos e pessoais, de quem controla a circulação da riqueza ou de quem detém parcelas do poder. Esta subordinação se reflete na incapacidade do Estado de se impor

<sup>22</sup> MANIN, Bernard. *op. cit.*, p. 5-34.

<sup>23</sup> MANIN, Bernard. *op. cit.*, p. 5-34.

<sup>24</sup> CRUZ, Paulo Márcio; SOARES, Josemar Sidinei. A construção de um cenário propício para uma democracia transnacional. *Revista Filosofia do Direito e Intersubjetividade*. v. 3, n. 1, 2011, p. 13. Disponível em: <<http://www.univali.br/ensino/graduacao/cejurps/cursos/direito/direito-itajai/publicacoes/revista-filosofia-do-direito-e-intersubjetividade/edicoes/Lists/Artigos/Attachments/72/cruz-soares.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

sobre interesses econômicos privados ou de certos grupos bem específicos. Ao que parece, o sistema eleitoral da democracia representativa, por si só, não é capaz de garantir o interesse do povo, o interesse geral.<sup>25</sup>

Frise-se que o Cidadão vem se distanciando da tomada de decisões cada vez mais, prevalecendo um individualismo egoísta que se apodera de todos e deixa a população sem representantes de fato, pois na verdade estes representam apenas a si mesmos.<sup>26</sup> Jean-Marie Guéhenno afirma que na atualidade a política deixou de ser o principal instrumento de organização da vida dos homens na sociedade, mas sim algo secundário, incapaz de solucionar os problemas práticos da atualidade. Ainda, faz interessante analogia para demonstrar que a política se tornou o debate e o conflito de interesses privados e não do interesse público, efetivamente bloqueado, com o abandono da Solidariedade:

Os americanos têm uma imagem para descrever essa situação de bloqueio: *political gridlock*, engarrafamento político; a expressão se refere à situação onde os carros se bloqueiam mutuamente num entroncamento; cada motorista tem a impressão de que o problema é o motorista na sua frente, quando na realidade uma vista aérea mostra claramente que todos estão contribuindo para o bloqueio geral. Numa democracia avançada, torna-se cada vez mais difícil se colocar acima dos interesses particulares para obter uma vista aérea!<sup>27</sup>

368

Ao longo do tempo, a democracia representativa foi aperfeiçoada com inúmeros mecanismos para se tentar garantir maior eficiência do sistema e mais participação popular (democracia participativa, tal qual na antiga Atenas). São mecanismos como melhores leis eleitorais, formas de consulta e ouvida dos Cidadãos mais diretamente, como, por exemplo, a obrigação de audiências públicas em certas espécies de licenciamento ambiental<sup>28</sup>, a participação da sociedade civil em órgãos públicos, como, por exemplo, o Conselho Curador do FGTS<sup>29</sup>, Conselho Nacional da Educação<sup>30</sup>, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso<sup>31</sup>, além de plebiscitos e referendos, regulamentação de financiamento de partidos, etc.<sup>32</sup>

<sup>25</sup> CRUZ, Paulo Márcio; SOARES, Josemar Sidinei. *op. cit.*, 2011, p. 13.

<sup>26</sup> GARCIA, Marcos Leite. Direitos Fundamentais e Transnacionalidade: um estudo preliminar. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). *Direito e Transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 194.

<sup>27</sup> GUÉHENNO, Jean-Marie. *O Fim da Democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. Tradução de Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p. 29, 32-33.

<sup>28</sup> A previsão da realização de audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental se encontra, dentre outros dispositivos, no artigo 10, inciso V, da Resolução 237/1997 do CONAMA.

<sup>29</sup> A composição deste conselho está prevista no artigo 3º e seguintes da lei 8.036/1990.

<sup>30</sup> Conforme Lei 9.131/1995.

<sup>31</sup> Decreto 5.109/2004.

<sup>32</sup> HESPANHA, Antonio Manuel. *Estadualismo, Pluralismo e Neorrepública*. Perplexidades dos Nossos

Ocorre que, em que pese tais instrumentos sejam importantes, a possibilidade de manipulação da opinião pública continua real, sobretudo pelo patrocínio de grupos organizados que promovem posições e opiniões bastante particulares, na defesa de interesses bem específicos destes grupos, utilizando-se dos meios de comunicação, de modo a condicionar a posição da maioria, prática esta conhecida por “lobbie”. A promoção destes interesses privados pode levar e leva muitas vezes a aprovação de leis, medidas, aprovações em conselhos, referendos, etc., em que, teoricamente, estão legitimados pela população. No entanto, muitas vezes o apoio a certas medidas decorre de consultas populares muito pouco refletidas sobre o que de fato se está apoiando ou aprovando.<sup>33</sup>

Em uma passagem do Contrato Social, escrito no século XVII, Rousseau fazia interessante observação, que também continua pertinente nos tempos atuais, sobre outro fator que desequilibra a democracia representativa, que é a influência demasiada de grandes corporações particulares, grandes empresas ou conglomerados empresariais que o autor chamou de grandes “associações”. Suas influências e peso para o Estado são tamanhos, dado que o que importa é seu poderio econômico, que seus interesses privados, que objetivam finalisticamente quase que integralmente o lucro, se sobrepõem aos interesses da população e o mecanismo democrático de representação pelo voto se torna inócuo.<sup>34</sup>

O mercado é um sistema eficaz para a geração de riqueza, mas não para a sua distribuição. Ele não leva em conta valores e necessidades sociais que são importantes do ponto de vista coletivo e não individual. A compra e a venda e o acesso ao lucro não guardam qualquer relação com os Direitos Fundamentais, pois eles não foram instituídos com o objetivo de lucro monetário.<sup>35</sup>

Carlos Nelson Coutinho afirma que no Brasil preponderam partidos não-ideológicos, que possuem bases heterogêneas e sujeitas a todo tipo de *lobbies*. Da mesma forma, mesmo os sindicatos agem notadamente preocupados com interesses corporativos que representam visando resultados apenas imediatos. Contra esta falta de hegemonia o autor enfoca a necessidade de atuação de movimentos sociais de base e sindicatos combativos e politizados e de partidos com programas estruturados que devem ser seguidos, todos ligados a grande

Dias. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (Orgs.). *Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 142.

<sup>33</sup> HESPANHA, Antonio Manuel. *op. cit.*, p. 142.

<sup>34</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 37-38.

<sup>35</sup> MIGLINO, Arnaldo. *A Cor da Democracia*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 120.

massa da população, no combate a apatia política. Para o autor, o corporativismo denota uma visão neoliberal e burguesa da política, ao passo que a hegemonia política numa democracia de massas denota uma visão ética, em prol do socialismo em detrimento do capitalismo. Para o autor, o interesse público somente irá preponderar sobre o privado com a superação do sistema capitalista.<sup>36</sup>

Robert Dahl, em contraponto às críticas ao enfoque econômico sustenta que o consumismo também pode ser um canal para a cidadania. O sistema capitalista tem como mérito a satisfação do poderoso impulso humano por consumir cada vez mais os bens produzidos pelas empresas, no entanto, há outro impulso mais forte que é a busca pela felicidade ou pelo bem-estar. Existem muitos estudos que afirmam que quando as pessoas alcançam um nível moderado de consumo, o seu implemento já não garante um aumento do bem-estar ou da felicidade. Assim, o autor afirma ser possível em um país que tenha atingido certo nível de riqueza, como nos EUA, que as pessoas possam encontrar satisfação em investir tempo, dinheiro e energia no compromisso político e cívico, em uma nova cultura que enfoque a cidadania em detrimento das alegrias do consumo.<sup>37</sup>

370

Novamente, em específico no Brasil, Raymundo Faoro faz pertinentes observações sobre a sociedade brasileira e a histórica “confusão” entre interesse público e interesse particular e de que nossa democracia representativa não corresponde a representação da vontade geral da população:

Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como técnica de operação da economia.<sup>38</sup>

O autor argumenta que a chave para a compreensão do interesse pessoal sobrepujar o interesse público no Brasil se dá pela comparação entre o capitalismo moderno e o quadro

<sup>36</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2000, p. 98-100.

<sup>37</sup> DAHL, Robert A. *La Igualdad Política*. Tradução de Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 110-111.

<sup>38</sup> FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 823-824.

tradicional representado pelo estamento que imperava no Brasil. Diz-se imperava, porquanto as afirmações de Raymundo Faoro se referem à realidade política do Brasil, principalmente, da primeira metade do século passado. Para o autor há uma camada social no país que se encontra acima das classes sociais, que determina o aparelhamento político do Estado. Essa camada nem sempre é articulada entre si e muitas vezes é até mesmo amorfa, no entanto, sempre governa em nome próprio e sempre está no poder. Existe substituição de velhos por novos, às vezes por pessoas capazes, outras não, no entanto, os mesmos valores continuam sendo transmitidos e o interesse da população continua não sendo representado.<sup>39</sup>

Na sequência, o autor esclarece que a ideologia democrática liberal não foi capaz de reverter esse domínio do estamento sobre o Estado brasileiro:

A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na tradição aristocrático-plebéia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupados com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternais e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou.<sup>40</sup>

371

Como explicitado antes, as observações de Raymundo Faoro não foram fundamentadas na realidade da política brasileira contemporânea, mas sim sobre o seu desenvolvimento histórico até o século XX, época em que a obra foi escrita. Infelizmente, não se pode deixar de notar que as suas afirmações parecem se amoldar também à realidade atual.

Ainda, ao encontro da posição de Raymundo Faoro, José Murilo de Carvalho afirma que no Brasil existe verdadeiro fascínio com o Poder Executivo, que tem suas origens nas tradições portuguesas, ibéricas e no patrimonialismo, além da tradição ditatorial histórica em que o Congresso ou estava fechado, ou era peça de decoração. O Estado grande e poderoso é visto tanto pelo lado negativo pela excessiva tributação e repressão, quando positivamente

<sup>39</sup> FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 823-824.

<sup>40</sup> FAORO, Raymundo. *op. cit.*, p. 837.

com uma atitude paternalista de distribuição de favores e empregos. A política é vista, por grande parte da população, como um canal de negociação direta com o governo, à revelia dos representantes do poder Legislativo.<sup>41</sup>

Na busca por um messias político capaz de resolver as grandes desigualdades sociais e problemas estruturais que assolam o país, sem a paciência com a lentidão das decisões legislativas, o Poder Legislativo fica em segundo plano, centralizando-se a política na campanha eleitoral para a presidência da república. Como nunca houve grande reação popular ao fechamento do Congresso, este e os partidos políticos têm apenas reconhecimento abstrato na importância da representação popular, existindo desprestígio generalizado dos políticos entre a população.<sup>42</sup>

Prossegue o autor, afirmando que o estatismo no Brasil favoreceu o crescimento dos interesses corporativos em detrimento do interesse coletivo. Desde o governo de Getúlio Vargas, em que direitos sociais foram concedidos atrelados a cooptação de trabalhadores em sindicatos corporativos, os benefícios do Estado não foram mais vistos como de interesse coletivo, mas sim em razão da negociação de cada categoria com o Estado. A própria Constituição de 1988 reflete o corporativismo, em cada grupo pressionou pela ampliação de seus privilégios, como a aposentação cinco anos mais cedo para professores, a estabilidade para os servidores públicos, o salário-mínimo como limite mínimo para os aposentados, o imposto sindical entre outras coisas. Empresários, banqueiros, operários e funcionários públicos, entre outros, todos lutaram pela preservação e implantação de privilégios e este processo continua atualmente.<sup>43</sup>

O eleitor vota no deputado em troca de promessas e favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.<sup>44</sup>

Assim, o sistema de representação política no Brasil é ineficaz para a solução das mazelas da população e, para grande parte dos eleitores, os membros do legislativo não são

<sup>41</sup> CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 221.

<sup>42</sup> CARVALHO, José Murilo. *op. cit.*, p. 221-222.

<sup>43</sup> CARVALHO, José Murilo. *op. cit.*, p. 222-223.

<sup>44</sup> CARVALHO, José Murilo. *op. cit.*, p. 222-224.

nada mais do que intermediários para obtenção de favores pessoais obtidos do Poder Executivo.<sup>45</sup>

#### 4 PERDA DA GENERALIDADE DA LEI

É uma característica da complexa sociedade contemporânea a sua pulverização, ou seja, a existência de uma grande diversificação de grupos e estratos sociais, num cenário em que todos concorrem pela garantia de seus interesses, sobretudo quando previstos legalmente. Em um Estado Social a aplicação do princípio da igualdade ganha relevo e assim, cada agrupamento ou parcela da população requer legislação específica e tratamento normativo diferenciado, atendendo-se as suas particularidades. No mesmo sentido também se encontra a constante pressão exercida sobre o legislador para o atendimento dos interesses corporativos, como visto anteriormente. Com isso a generalidade da lei se viu abalada.<sup>46</sup>

A lei, cada vez menos abstrata, deixou de ser um instrumento que representava a coerência política da sociedade e passou a ser um instrumento de combate e competição entre diversos grupos sociais. Antes, no século XX, a lei era, regularmente, a representação de um debate racional e impessoal, era racionalizada e representava interesses objetivos e justificáveis. No entanto, desde algum tempo, em muitos casos, a lei passou a ser pessoal, com expressa identificação dos grupos atuantes, consistindo numa representação de interesses particulares.<sup>47</sup>

Esta perda da lei como sendo uma manifestação do interesse geral, mas sim do interesse particular em inúmeras situações, é também a crise do princípio da legalidade, uma vez que a lei, pulverizada e incoerente, além de outras fontes do direito, perderam parte do seu sentido. Desta forma, como a participação popular na formação do direito se dá justamente pela eleição de representantes para a aprovação de leis supostamente de interesse geral, tem-se também uma crise da democracia representativa, já que ela não vem cumprindo devidamente com seus objetivos.<sup>48</sup>

A bem da verdade, a realidade contemporânea, de uma sociedade altamente fragmentada, evidencia o abandono de uma ideia de contrato social, de metas e objetivos

<sup>45</sup> CARVALHO, José Murilo. *op. cit.*, p. 222-224.

<sup>46</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. 8. ed. Madrid: Trotta, 2008, p. 37.

<sup>47</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *op. cit.*, p. 38.

<sup>48</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *op. cit.*, p. 39.

determinados que superem os interesses privados. Não existe nenhum princípio unificador ou regulador destes interesses na consciência coletiva. Perceba-se que tanto o representante como o eleitor podem pertencer, ao mesmo tempo, a um partido político, sindicato, associações, empresas, ter inúmeras profissões, em uma infinita divisão e conflitos de interesses. As manifestações de vontade são efêmeras e momentâneas para algo específico, com alianças provisórias que rapidamente são desfeitas. Sem uma concepção coletiva de solidariedade, em que a política e a legislatura sejam uma síntese para o consenso social tem-se uma sociedade sem cidadãos, ou então, uma não-sociedade.<sup>49</sup>

## 5 COMPLEXIDADE, INDETERMINAÇÃO E DESCRÉDITO DO DIREITO

Outro aspecto importante que desafia a atual democracia representativa diz respeito à complexidade e indeterminação do próprio direito. Para Luhmann, a complexidade atual do direito chegou a tal ponto que não é mais possível ao indivíduo conhecê-lo.<sup>50</sup> Ainda, não bastasse o aumento da complexidade das relações sociais as quais o direito necessita regular, o próprio legislador amplia o desconhecimento do direito por meio da elaboração de leis cada vez mais obscuras e inacessíveis ao Cidadão, tornando o direito opaco.<sup>51</sup>

O direito que regula a lógica da vida social, como uma espécie de guia para os Cidadãos, de uma maneira paradoxal, não é conhecido, nem compreendido pelos Cidadãos.<sup>52</sup> A existência de leis imprecisas, temporárias, meramente regulamentares, de prognóstico inseguro e o uso de conceitos jurídicos indeterminados pelo legislador vêm causando grande discussão sobre a “indeterminação do Direito” e é motivo de preocupação pela jurisprudência de muitos países.<sup>53</sup>

374

<sup>49</sup> GUÉHENNO, Jean-Marie. *O Fim da Democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. Tradução de Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p. 33, 35, 39-40.

<sup>50</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito II*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985, p. 55.

<sup>51</sup> CÁRCOVA, Carlos María. *La Opacidad del Derecho*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2006, p; 43-45.

<sup>52</sup> CÁRCOVA, Carlos María. *op. cit.*, p. 18.

<sup>53</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre a Facticidade e validade II*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 174.

O desconhecimento do direito, conveniente para poucos, obviamente tem efeitos muito mais dramáticos para as classes menos favorecidas, em situação de vulnerabilidade cultural e social.<sup>54</sup> Pierre Bourdieu também evidencia tal situação:

A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções.<sup>55</sup>

Se o sujeito membro de determinada ordem social desconhece seus direitos, sobretudo os fundamentais, a própria Constituição do Estado do qual faz parte, sua participação na vontade e nos rumos da sociedade organizada por meio do Estado, bem como do direito, torna-se insustentável. Não é a toa que as teorias contemporâneas sobre a democracia concluem que o que importa, na prática, é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política, pois sua falta de ação é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade.<sup>56</sup>

O problema é que as sociedades democráticas atuais nada ou pouco fazem para instruir o Cidadão a respeito do conteúdo da lei e do direito, nem mesmo se podendo alegar que tal ato representaria um alto custo, pois se trata apenas de mais uma área do conhecimento, como a matemática e história, por exemplo.<sup>57</sup>

Segue-se então uma crise de identidade dos nacionais que não sabem exatamente o conteúdo do significado de Cidadão, sobretudo ante o fato de que “a nação não é apenas uma entidade política, mas algo que produz sentidos – um sistema de representação cultural”. As pessoas não são apenas Cidadãos de uma nação, no sentido político-jurídico do termo, elas participam da concepção da nação tal como representada pela cultura nacional.<sup>58</sup>

Sobre a realidade brasileira, Paulo Freire afirma que se faltaram condições no passado histórico-cultural, que tivessem dado, como a outros povos, uma constante de hábitos de Solidariedade, tanto na política como socialmente, que fizeram dos brasileiros menos

<sup>54</sup> CÁRCOVA, Carlos María. *La Opacidad del Derecho*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2006, p. 39.

<sup>55</sup> BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 10.

<sup>56</sup> PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 138-139.

<sup>57</sup> CÁRCOVA, Carlos María. *op. cit.*, p. 39.

<sup>58</sup> HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011, p. 49.

autênticos dentro de uma forma democrática de governo, é imperativo o aproveitamento das atuais condições favoráveis à democratização, apelar para a educação, como ação social, por meio do qual se incorpore ao brasileiro estes hábitos.<sup>59</sup>

A democracia representativa ainda se depara com outra questão que, diferentemente do desconhecimento do direito, trata-se do próprio descrédito do direito, da lei. Marcelo Neves, baseando-se nas ideias de Harald Kindermann comenta a respeito da chamada legislação-álibi. A legislação enquanto símbolo também teria a função de fortalecer a confiança dos Cidadãos no governo e no próprio Estado. Em muitas das vezes o legislador aprova determinada lei com o objetivo de atender às expectativas dos Cidadãos acerca de alguma demanda social sem ter qualquer condição de cumpri-la. Essa legislação-álibi serve justamente para descarregar a pressão exercida pelos Cidadãos, obtendo-se assim uma aparência de reação por parte do Estado. Com este tipo de expediente o problema social além de não ser resolvido, cria novas barreiras para uma solução.<sup>60</sup>

Tem-se como um exemplo desta situação a atenção do clamor popular pelo enrijecimento da legislação penal no Brasil com o objetivo de redução da criminalidade. A aprovação deste tipo de lei tem o objetivo tão somente de criar uma falsa impressão de atitude por parte do Estado perante o eleitorado, no entanto, em seus fundamentos, em muitos casos não é falta ou a falta de rigidez da lei penal a causa da criminalidade, mas sim as mazelas econômicas, sociais e políticas que impedem que a lei penal cumpra de fato a sua função.<sup>61</sup>

Marcelo Neves então faz a seguinte observação:

Parece, portanto, mais adequado afirmar que a legislação-álibi destina-se a criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira consequente conforme o respectivo texto legal.<sup>62</sup>

A legislação-álibi é então uma forma de encenação ou de ilusão, no entanto, nem sempre é o legislador quem ilude e o Cidadão que é iludido. A perda da realidade da legislação acaba causando uma perda de parâmetros entre o que é real e o que é encenação. O político é tanto criador quanto vítima das interpretações simbólicas. Em certas situações de confusão acerca da realidade as elites encenam um papel sem nem mesmo ter consciência da

<sup>59</sup> FREIRE, Paulo. *Educação como Prática da Liberdade*. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 102.

<sup>60</sup> NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2011, p. 36-39.

<sup>61</sup> NEVES, Marcelo. *op. cit.*, p. 38.

<sup>62</sup> NEVES, Marcelo. *op. cit.*, p. 39.

falta de realidade do papel que adotam. Seja como for, a legislação-álibi pode induzir um sentimento geral de que tudo está bem, com o abrandamento da tensão, com o objetivo de demonstrar que população se encontra representada, já que suas demandas obtém respostas do Estado.<sup>63</sup>

A grande consequência do abuso da utilização da legislação-álibi é a criação de um sentimento de descrença no sistema jurídico. Se a consciência coletiva da população passa a acreditar que a previsão legal não tem qualquer eficácia prática, que não tem aplicabilidade, o sistema jurídico perde a credibilidade. Todos se sentem enganados e os políticos são vistos como cínicos ou demagogos.<sup>64</sup>

## 6 A QUESTÃO DA FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA

Diante do cenário de crise descrito acima, a educação costuma ser apontada como a solução mestra para as mazelas sociais e do homem. No entanto, no que tange ao exercício da cidadania e da prática democrática, a mera instrução geral do cidadão pode não ter os efeitos positivos que dela se esperaria. Sérgio Buarque de Holanda escreveu a respeito disso, como se segue:

É bem característico, para citar um exemplo, o que ocorre com a miragem da alfabetização do povo. Quanta inútil retórica se tem desperdiçado para provar que todos os nossos males ficariam resolvidos de um momento para o outro se estivessem amplamente difundidas as escolas primárias e o conhecimento do ABC. [...]. Cabe acrescentar que, mesmo independentemente desse ideal de cultura, a simples alfabetização em massa não constitui talvez um benefício sem-par. Desacompanhada de outros elementos fundamentais da educação, que a completam, é comparável, em certos casos, a uma arma de fogo posta nas mãos de um cego.<sup>65</sup>

As previsões constitucionais, como no caso do Brasil, de que todos os indivíduos têm direito à educação, é entender que estes possuem o direito ao despertar das tradições e morais sociais, princípios fundadores de um Estado, que devem ser passados pela sociedade. Assim, por suposto, a educação apresenta-se com uma condição formadora do indivíduo necessária ao próprio desenvolvimento natural e não somente uma formação deste.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> NEVES, Marcelo. *op. cit.*, p. 39-40.

<sup>64</sup> NEVES, Marcelo. *op. cit.*, p. 40-41.

<sup>65</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 165-166.

<sup>66</sup> PIAGET, Jean. *Para onde vai a Educação?* Tradução de Ivette Braga. Rio de Janeiro: UNESCO, 1973, p. 39.

A educação do Cidadão está diretamente conectada com a participação, pois a compreensão de si mesmo e da realidade que o cerca são condições para a sua atuação no espaço público. Somente o Cidadão educado poderá se interessar pelos assuntos de sua comunidade e das demais comunidades conectadas a uma determinada demanda comum.<sup>67</sup>

A crise da democracia representativa e da sobreposição de interesses privados sobre os públicos decorre, entre outros fatores, de uma formação individualista e pouco solidária. Sendo assim, uma das formas mais plausíveis para reverter tal quadro de maneira eficiente é por meio da educação jurídica, verdadeira formação para a Cidadania e o combate a exclusão social. Se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente “educados” para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema.<sup>68</sup>

Destaque-se que participar efetivamente de uma comunidade implica numa concepção de responsabilidade, que implica na compreensão das consequências do próprio comportamento e, numa concepção mais ampla, no cuidado com a coisa pública. Deve-se ter uma escola de pensamento, de participação ativa e de responsabilidade perante a comunidade, em que todos possam experimentar o real significado de Cidadania, da dignidade da consciência de ser membro de uma sociedade.<sup>69</sup>

Jean-Paul Sartre observa que a noção de responsabilidade é inclusiva:

Mas se verdadeiramente a existência precede a essência, o homem é responsável por aquilo que é de lhe atribuir a total responsabilidade da sua existência. E, quando dizemos que o homem é responsável por si próprio, não queremos dizer que o homem é responsável pela sua estrita individualidade, mas que é responsável por todos os homens.<sup>70</sup>

Numa sociedade que engaja seus membros na difícil, mas necessária tarefa de um cuidar do outro e de todos cuidarem da gestão dos assuntos comuns, observam-se padrões de prudência e justiça, que, no entanto, não exigem pessoas muito disciplinadas, mas apenas tenazes Cidadãos responsáveis. Não se trata de sempre seguir regras, o desvio da regra é algo natural em uma comunidade. O que se precisa é que esta concepção de responsabilidade faça

<sup>67</sup> GARCIA, Marcos Leite. Direitos Fundamentais e Transnacionalidade: um estudo preliminar. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.) *Direito e Transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 194.

<sup>68</sup> PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 139.

<sup>69</sup> HELZEL, Paola B. Educare alla cittadinanza nelle società multietniche. In: PAZ, José Antonio Souto (Dir.); GALVÁN, Esther Souto (Coord.). *Educación, Democracia y Ciudadanía*. Madrid: Dykinson S. L, 2010, p. 118.

<sup>70</sup> SARTRE, Jean-Paul. *O Existencialismo é um Humanismo*. Tradução de Vergílio Ferreira. Lisboa: Editorial Presença, 1970, p. 218.

do Cidadão uma base sob a qual se possa construir uma comunidade humana criativa e zelosa o bastante para o enfrentamento dos desafios atuais.<sup>71</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a crise da democracia representativa, além de não ser exclusividade brasileira, é tema bastante complexo, composto por muitas variáveis. O cenário de instabilidade da política nacional é reflexo, na verdade, da ainda pequena experiência democrática. Em que pese o regime democrático ininterrupto já se aproxime de 30 anos de existência no Brasil, uma cultura de participação e dever cívico não se cria tão rapidamente, ainda mais em um país marcado por extrema desigualdade social com insatisfatório investimento e gestão da educação.

Não se pode esperar hegemonia política em um país tão desigual, com realidades tão distintas em um mesmo território. No entanto, a Constituição Federal de 1988, mesmo sendo produto de diversos interesses conflitantes, pode e deve representar os ideais hegemônicos que a sociedade brasileira almeja, que concilia desenvolvimento e direitos sociais com o desenvolvimento econômico. Por essa razão, uma política pública voltada para o esclarecimento geral do significado da Constituição e para a participação e exercício da cidadania é urgente.

A antiguidade clássica e o berço grego da democracia representam forte fonte de inspiração para compreender as mazelas atuais do sistema democrático. Novos sistemas de democracia direta, que convoque o cidadão a tomar parte da administração pública, são essenciais para o desenvolvimento da cidadania, no entanto, não é possível a participação efetiva e de qualidade, sem a compreensão básica do que é ser cidadão e uma cultura de que o público não se confunde com o privado.

Os mecanismos de democracia direta da cidade de Atenas deixam evidente a preocupação em separar o interesse particular do público, além da concepção de que a gestão do Estado, antes de um direito de participação do cidadão, é um dever. Este “espírito” que orientava a democracia ateniense representam valores que muitas vezes são ignorados no sistema democrático nacional.

<sup>71</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Vida em fragmentos: sobre a ética pós-moderna*. Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 386.

É também importante compreender que em decorrência do sistema capitalista em que o Brasil está inserido, bem como pelo sistema financeiro global predominante, a pressão dos interesses corporativos e as tentativas de análises e soluções para os problemas, exclusivamente sob a ótica econômica ou do mercado, sempre serão realidades constantes, o que não significa, no entanto, que não possam ser controladas e pesadas segundo uma análise racional, legal e adequada para cada situação. O interesse privado deve e precisa ter seu espaço na política nacional, porém, não pode prevalecer sobre o bem-estar geral da população, cujos postulados estão estampados na Constituição de 1988.

Apontar uma solução para a crise da democracia representativa talvez seja algum um tanto presunçoso, pois está longe de ser tarefa simples ou de fórmula pronta. No entanto, inegavelmente, passa por políticas efetivas para amenizar a desigualdade e exclusão social, uma política de educação básica séria, estável e duradoura, mas que contemple, necessariamente, o aprendizado e desenvolvimento da cidadania e dos valores estampados na Constituição, com o fomento a mecanismos de democracia participativa e a disseminação de uma nova cultura pautada na responsabilidade e deveres de todos para com seus semelhantes, com o Estado e com a coisa pública.

380

Há, no ordenamento jurídico brasileiro, duas formas voluntárias de gerir a álea normal dos contratos: a *gestão positiva* e a *gestão negativa*, que se opera por meio do contrato incompleto.

Pela gestão positiva, as partes alocam os riscos econômicos previsíveis não raro de forma diversa daquela prevista em lei. Dentre os vários instrumentos postos à disposição das partes, a cláusula resolutiva expressa se destaca pela diversidade de opções que oferece aos contratantes.

A cláusula resolutiva expressa concede ao credor transferir ao devedor o risco de sua insatisfação, ou apenas disciplinar os efeitos decorrentes da concretização de riscos já imputados, pela lei, à contraparte. De regra, utiliza-se o instituto como mecanismo de gestão de específico risco contratual: o inadimplemento absoluto. No entanto, a autonomia privada faculta às partes valer-se da cláusula também para (a) redistribuir as perdas da superveniência de caso fortuito e força maior, bem como (b) para alterar os efeitos de alocação anteriormente feita pelo legislador.

No primeiro caso, os riscos passíveis de figurar na cláusula são aqueles que, uma vez concretizados, conduzem à disfuncionalização da relação obrigacional, ou, dito de outro modo, à incapacidade de o vínculo jurídico promover a função econômico-individual para o qual foi concebido. Podem os contratantes gerir acontecimentos inevitáveis e necessários, atribuindo a um deles, expressa e especificamente, as consequências de sua concretização. Assumindo o devedor a obrigação de prestar, a despeito da verificação do evento pré-determinado, a impossibilidade da prestação que dele resulte configura inadimplemento absoluto, e autoriza o credor a executar o contrato pelo equivalente ou a resolver a relação extrajudicialmente, sem prejuízo, em ambos os casos, da indenização por perdas e danos.

No segundo caso, incluem-se no suporte fático da cláusula os vícios redibitórios. Os contratantes, valendo-se da alocação de riscos previamente determinada pelo legislador, pactuam, de antemão, que tipos de vícios ocultos comprometem irremediavelmente a utilidade da prestação para o credor, a dispensar o ajuizamento da ação redibitória para a resolução do negócio.

Trata-se, portanto, a cláusula resolutiva expressa, de instituto alicerçado sobre a autonomia privada, e que confere às partes a possibilidade de gerir os riscos a que seu negócio está exposto de forma mais eficaz e consentânea com as peculiaridades do negócio concreto, a fim de melhor promover a consecução dos interesses perseguidos.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hanna. *A Condição Humana*. Tradução de Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru: Edipro, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida em fragmentos: sobre a ética pós-moderna*. Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CÁRCOVA, Carlos María. *La Opacidad del Derecho*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2006.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Tradução de Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

CRUZ, Paulo Márcio; SOARES, Josemar Sidinei. A construção de um cenário propício para uma democracia transnacional. *Revista Filosofia do Direito e Intersubjetividade*. v. 3, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.univali.br/ensino/graduacao/cejurps/cursos/direito/direito-itajai/publicacoes/revista-filosofia-do-direito-e-intersubjetividade/edicoes/Lists/Artigos/Attachments/72/cruz-soares.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). *Direito e Transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAHL, Robert A. *La Igualdad Política*. Tradução de Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FREIRE, Paulo. *Educação como Prática da Liberdade*. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GARCIA, Marcos Leite. Direitos Fundamentais e Transnacionalidade: um estudo preliminar. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (org.) *Direito e Transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

GUÉHENNO, Jean-Marie. *O Fim da Democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. Tradução de Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre a Facticidade e validade II*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

HELZEL, Paola B. Educare alla cittadinanza nelle società multietniche. In: PAZ, José Antonio Souto (Dir.); GALVÁN, Esther Souto (Coord.). *Educación, Democracia y Ciudadanía*. Madrid: Dykinson S. L, 2010.

HESPANHA, Antonio Manuel. Estadualismo, Pluralismo e Neorrepública. Perplexidades dos Nossos Dias. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (Orgs.). *Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.

383

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JAEGER, Werner. *Paidéia: A Formação do Homem Grego*. Tradução de Artur M. Parreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito II*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n° 29, out. 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

MIGLINO, Arnaldo. *A Cor da Democracia*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MILL, John Stuart. *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Tradução de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.



NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2011.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992;

PAZ, José Antonio Souto (Dir.); GALVÁN, Esther Souto (Coord.). *Educación, Democracia y Ciudadanía*. Madrid: Dykinson S. L, 2010.

PIAGET, Jean. *Para onde vai a Educação?* Tradução de Ivette Braga. Rio de Janeiro: UNESCO, 1973.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SARTRE, Jean-Paul. *O Existencialismo é um Humanismo*. Tradução de Vergílio Ferreira. Lisboa: Editorial Presença, 1970.

384

WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (Orgs.). *Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. 8. ed. Madrid: Trotta, 2008.

Submissão: 31/01/2016  
Aceito para Publicação: 21/06/2016

