

# 1 Introdução

Da primavera árabe aos ocupantes de *Wall Street*, dos indignados espanhóis aos grevistas gregos, 2011 testemunhou variados protestos de diferentes movimentos sociais todos inquinando ilegitimidade a governos ao redor do globo. A reação dos mercados financeiros e dos líderes europeus à decisão do Primeiro-ministro Grego de realizar referendo quanto ao pacote de ajuda econômica ofertado pela União Europeia à Grécia, pacote que imporá severas medidas de austeridade fiscal à parcela dos gregos, acarretou a queda do Primeiro-ministro e evidenciou intrigante indício de aversão à participação popular em assuntos políticos e administrativos por setores que se proclamam democráticos. No Brasil, jovens ocupam praças em inúmeras capitais pugnando pelo enriquecimento dos vigentes modelos democráticos com mais participação popular e democracia direta. O contexto cultural e político brasileiro, europeu e arábico são distintos e não se pretende aqui estabelecer qualquer relação entre os mesmos além da constatação de que governos ao redor do mundo, alguns que se proclamam democráticos, enfrentam de maneira simultânea questionamentos quanto à sua legitimidade. Este contemporâneo questionamento quanto à legitimidade de governos eleitos sugere que, no contexto brasileiro, a relação entre Estado e Cidadania seja cuidadosamente investigada.

O direito é resultado da política e o troféu em vista do qual muitas disputas políticas são travadas. Porém, o direito não é só o prêmio visado pela política, mas o meio pelo qual o Estado se organiza sendo, portanto, constitutivo da política. Neste cenário, é relevante observar que ao interpretar a Lei Fundamental os Ministros do Supremo Tribunal Federal (“STF”) criam e extinguem, influenciam a produção de direitos e interferem na própria constituição da política. O *caput* do artigo 1º da Lei Fundamental prescreve que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e seu parágrafo único prescreve que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. A expressão democracia carrega universo de sentidos que vão do senso comum até sofisticados debates acadêmicos, sendo relevante assentar que esta dissertação não apresentará amplo

catálogo dos debates teóricos relativos ao tema<sup>1</sup>. Com efeito, a expressão democracia possui gama de sentidos tão ampla que no século XIX era aspiração revolucionária ao passo que, contemporaneamente, o modelo hegemônico de democracia é tido por muitos como *slogan* sem nenhum conteúdo específico. Diante deste cenário, como os significados das expressões contidas no *caput* e no parágrafo único do aludido artigo são formados pelo STF ao resolver os casos que lhe são apresentados? É possível identificar no discurso público do STF formado ao resolver determinados casos, ou seja, em suas decisões (van Dijk, 2008a), influência de modelo conceitual que restrinja o significado da democracia implicando, assim, na formação de relação problematizável entre Estado e Cidadania?

Na medida em que qualquer pretensão investigativa tendente a aferir de forma abrangente como o significado de democracia é produzido pelo STF demanda ampla e profunda pesquisa multidisciplinar acerca das influências históricas, culturais, ideológicas, psicológicas e contextuais, entre outras, atuando na formação do significado de democracia (levando em consideração a Corte como instituição e como colegiado composto por onze indivíduos) tal empreendimento não era exequível (van Dijk, 2008a). Ou seja, não é objeto desta dissertação chegar à conclusão acerca de eventual “posição” do STF.

Sendo assim, esta dissertação investiga os discursos públicos produzidos pelo STF ao julgar casos que envolveram a relação entre Estado e Cidadania, especificamente decisões onde a Corte solucionou impasses envolvendo aspectos fundamentais da democracia brasileira, como o sistema partidário, o sistema eleitoral, a divisão de competências dos entes federais, averiguando se tais discursos<sup>2</sup> exibem indícios de emprego abusivo de poder discursivo<sup>3</sup>, caracterizado por influência do modelo teórico elitista de democracia. Empreender tal investigação impõe a adoção de abordagem multidisciplinar que transponha as barreiras da dogmática jurídica nacional tradicional, buscando na ciência política, na filosofia e na análise crítica do discurso contribuições para a apresentação de

---

<sup>1</sup> Para introdução aos debates teóricos concernentes à democracia consulte-se: Dahl, R. A.; Shapiro, I.; Cheibub, J. A.; (Ed.). *The democracy sourcebook*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

<sup>2</sup> Discursos são atos comunicativos intencionais que manifestam atividade social e que são interpretados por outras pessoas.

<sup>3</sup> O poder discursivo é uma das formas de se analisar o discurso. Quem tem poder discursivo define quem pode falar, quando pode falar, sobre o que se falará, qual conceito será atribuído ao que se fala e assim sucessivamente. (van Dijk, 2000, 2008a e 2008b)

parcela do debate contemporâneo sobre a democracia e o fornecimento do instrumental que permitirá analisar os casos identificados.

*Democracy and the Public Space in Latin America* de Leonardo Avritzer (Avritzer, 2002) fornecerá parcela dos instrumentos que alicerçarão a análise dos casos julgados pelo STF. Na referida obra, Leonardo Avritzer empreende crítica ao elitismo democrático demonstrando sua incapacidade de fundamentar teoria da democracia, bem como suas falhas ao explicar o processo de democratização latino-americano. A fim de alicerçar tal argumento, Avritzer coordena o pensamento de autores como Schumpeter, Downs e O'Donnell apresentando os pontos de contato entre suas análises. O eixo teórico do elitismo democrático (a redução do escopo da política às atividades governamentais, a restrição da política nas mãos de minorias ativas e o temor da pressão popular e dos mecanismos de ação coletiva nas instituições políticas) foi moldado a partir do esfacelamento da democracia em países europeus após a primeira guerra mundial e durante a reconstrução democrática depois do fim da segunda guerra. Ocorre que este modelo eurocêntrico não dialoga com a realidade cultural e política da América Latina, sendo indiferente à realidade local. Desta maneira, Avritzer argumenta que a democracia nesta parte do globo não é ameaçada por mobilizações populares e, sim, por prática democrática muito restrita.

Reconhecendo o avanço empreendido pela teoria da transição para a democracia, especialmente pela vertente desenvolvida por O'Donnell em seu argumento atinente às democracias delegativas<sup>4</sup>, onde reconheceu-se o papel das elites políticas no esfacelamento da democracia na América Latina, mantendo, contudo, a dicotomia entre elites e massas, Avritzer demonstra que o mero reconhecimento da ambiguidade das elites locais quanto à democracia não foi suficiente para empreender a adequada compatibilização da tradição elitista com o contexto regional. Haveria, na verdade, tensão entre a sociedade política formal reorganizada após a saída dos atores autoritários do cenário político e nova cultura pública na América Latina. Isto porque, mesmo setores favoráveis à restauração da competição política evidenciam em seu repertório de ação práticas atentatórias à democracia como, por exemplo, menoscabo pela legalidade e desrespeito pela

---

<sup>4</sup> Democracias delegativas são regimes que apresentam natureza híbrida quanto às características usualmente atribuídas aos regimes democráticos. Apesar de gozarem de estabilidade institucional, há hibridismo quanto à universalidade das ações governamentais, ao estado de direito e etc.

autonomia societária. Desta maneira, evidenciando empiricamente que a saída de atores autoritários não implicou em renovação das práticas da sociedade política e, sim, na tentativa de restaurar mecanismos tradicionais de ação política como práticas hierarquizantes, particularismo, clientelismo e indiferença quanto a violações pretéritas e atuais a direitos humanos, Avritzer critica o não rompimento de O'Donnell com a dicotomia massas e elites e propõe que o processo de democratização na região seja analisado a partir de moldura teórica denominada públicos participativos (*participatory publics*).

A moldura teórica dos públicos participativos, sendo inspirada pelo marco teórico de Jürgen Habermas (1991a, 1991b, 1992 e 1996), é lastreada em quatro pilares: i) nas transformações ocorridas na esfera pública durante o processo de democratização latino-americano; ii) no reconhecimento da capacidade de instrumentos de ação coletiva questionarem e constrangerem formas de ação política não universalizáveis; iii) na possibilidade do desenho institucional ser moldado atribuindo capacidade deliberativa a públicos informais exatamente em temas em que a sociedade política se mostra ambígua, e; iv) na constatação de que o processo de democratização nesta parte do globo depende da capacidade dos desenhos institucionais enfrentarem os específicos problemas da região colhendo os novos elementos existentes na cultura pública.

A partir de experiências como os orçamentos participativos no Brasil e na intensa participação popular no Instituto Federal Eleitoral mexicano, Avritzer (2002) argumenta que, a despeito de esfera pública defensiva<sup>5</sup> ser capaz de promover avanços, a tensão existente entre sociedade política formal e a nova cultura pública latino-americana somente pode ser enfrentada através de desenhos institucionais capazes de transferir parcela do poder circunscrito na sociedade política formal à sociedade em geral através de instrumentos deliberativos. Com efeito, a mera emulação de instituições estrangeiras tem se mostrado incapaz de enfrentar os problemas existentes na região.

Pensar em desenhos institucionais capazes de transferir parte do poder da sociedade política formal à sociedade em geral através de instrumentos

---

<sup>5</sup> Avritzer (2002) considera a esfera pública habermasiana (em síntese: espaço entre o mercado, os aparatos estatais e o domínio das relações privadas e familiares destinado a apresentação, tematização e dramatização de assuntos por variados atores e movimentos sociais) defensiva na medida em que esta se destina tão somente a influenciar o sistema político e proteger os potenciais comunicacionais do mundo da vida.

deliberativos nos coloca diante da questão da forma da democracia nacional. Não há dúvidas de que a representação democrática desempenha papel importantíssimo no funcionamento da democracia brasileira. Entretanto, a relevância dos instrumentos de democracia representativa não significa que mecanismos participativos estejam proscritos da ordem jurídica, sendo que o diagnóstico de Avritzer (2002) aponta na direção da qualificação da representação com instrumentos participativos dotados de capacidade deliberativa capaz de resistir às ações não universalizáveis do repertório da sociedade política formal.

Diante da análise resumidamente apresentada acima, considerando que a Constituição pretende ser a pedra angular não só do sistema jurídico, mas da política nacional e tendo em vista que o STF detém parcela do poder sobre o discurso público acerca da Constituição, investigar como é empregado o referido poder ao solucionar casos envolvendo a relação entre Estado e Cidadania se mostra empreitada interessante. Deter parcela do poder discursivo sobre a Constituição e, portanto, das normas nela contidas, significa que a Corte controla parte do conteúdo deste discurso e, conseqüentemente, é capaz de influenciar o pensamento do público em geral sobre temas como direitos humanos, democracia e federalismo. Em outras palavras, poder está relacionado a controle e controle do discurso significa acesso preferencial à sua produção e, portanto, ao seu conteúdo e seu estilo e, finalmente, à mente do público (van Dijk, 2008a, viii). Desta forma, as obras *Discourse and Power*, *El discurso como estructura y proceso* e *El discurso como interaccion social* de Teun. A. van Dijk (2008a, 2008b, 2000) fornecerão outra parcela dos instrumentos que alicerçarão a análise dos casos julgados pelo STF.

A partir das referidas obras de van Dijk<sup>6</sup> demonstra-se que discursos são atos comunicativos intencionais que manifestam atividade social e que são interpretados por outras pessoas, ou seja, os indivíduos empreendem ações de índole política ou social quando usam textos ou falam. Sendo assim, o discurso também é um fenômeno prático, social e cultural. Logo, usuários da linguagem empreendem atos sociais, participam de interações sociais sendo certo, então, que argumentos não têm somente estruturas abstratas carregando processos e

---

<sup>6</sup> Teun A. van Dijk é professor aposentado de estudo do discurso da Universidade de Amsterdam e professor visitante na Universitat Pompeu Fabra. Para maiores informações consulte-se: [www.discourses.org](http://www.discourses.org).

representações mentais, mas são, concomitantemente, uma dimensão dos atos comunicativos realizados por usuários reais em situações reais (van Dijk, 2000, pg. 22). Assim, os usuários da linguagem utilizam ativamente os textos e a fala não só como escritores ou falantes, mas, também, como membros de categorias sociais, grupos, profissões, organizações, comunidades ou culturas. Portanto, ao produzirem discurso em determinada situação social os usuários da linguagem constroem e exibem ativamente esses papéis e identidades. Enfim, o discurso expressa e ao mesmo tempo modela as múltiplas propriedades relevantes da situação sociocultural (van Dijk, 2000, pg. 23).

O estudo do discurso pode adotar perspectiva ampla pondo em evidência funções sociais, políticas ou culturais do discurso dentro das instituições, grupos ou a sociedade e a cultura em geral. Se ao produzir discurso em determinada situação social o usuário da linguagem constrói e exhibe ativamente papéis e identidades e se o seu discurso expressa e ao mesmo tempo modela as múltiplas propriedades relevantes da situação sociocultural, é necessário analisar os resultados sociais do discurso a partir da perspectiva do ouvinte. Portanto, o discurso pode ser estudado não só como forma, significado ou processo mental, mas também como complexas estruturas e hierarquias de interação social, incluindo suas funções no contexto, na sociedade e na cultura.

Ao julgar o caso da fidelidade partidária o STF afirmou que no Brasil tem-se partidocracia ou democracia de partidos, propalando, entre outras conclusões, que os partidos políticos são o canal de mediação política e ideológica entre o povo e o governo. Ao resolver o caso da eleição de diretores das instituições de ensino público fluminenses o STF construiu argumento onde, apesar da Constituição prescrever que o sistema público de ensino será gerido democraticamente, concluiu serem inconstitucionais normas que prevejam eleições para o provimento do cargo de diretor de instituição de ensino. Será que estas decisões exibem vestígios quanto à adoção de um específico modelo teórico da democracia? Caso eventualmente se valha de discursos comprometidos com forma restritiva de compreender a democracia para solucionar os casos analisados, modelo que, sustento a partir da obra de Avritzer, não dialoga com a realidade cultural e social latino-americana, sendo indiferente aos desafios opostos à democracia na região, a Corte reproduz e reforça desenho institucional servil ao repertório de ação não universalizável da sociedade política formal? Ao contribuir

com a construção de significado restritivo da democracia nacional o STF pode, por exemplo, interpretar a Constituição defendendo intelecção que reforça o entrincheiramento de elite política cuja representação congressional não corresponda com sua legitimidade e que se mantêm no poder graças à sua posição dominante nas atuais instituições políticas. Hipoteticamente, a Corte pode, ainda, invalidar normas que instituem instrumentos de comunicações públicas aptas a serem filtradas e canalizadas para a esfera institucional. Em outras palavras, visão estreita da democracia pode levar à restrição da participação popular na política, afetando os potenciais comunicacionais inerentes à disputa democrática e o fomento a processos comunicativos capazes de partir dos contextos específicos dos cidadãos e, ultrapassando-os, ligarem os pontos que conectam o exercício ilegítimo do poder estatal com práticas clientelistas, com ineficiência ou com interesses econômicos subjacentes.

Os discursos formulados pelo STF ao julgar casos que envolviam a cláusula democrática também devem ser investigados na medida em que, tratando-se de cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, inc. II da Lei Fundamental), tais casos se situam na sensível zona onde a Corte é capaz de opor séria resistência às decisões políticas dos representantes populares eleitos, ainda que sobrevenham através do qualificado procedimento de emendas constitucionais.

Convém assentar que os casos analisados não foram escolhidos discricionariamente. Com efeito, eles pertencem a período temporalmente definido, a saber: somente foram analisados casos julgados a partir de 2000. A delimitação do período investigado em aproximadamente uma década simplifica a questão do contexto histórico, político, econômico e social que repercutem na construção do sentido das normas; limita o número de indivíduos que participaram na composição da Corte, sendo certo que aspectos psicológicos e ideológicos também repercutem na construção do significado, e; mostra atenção ao fato de que nos últimos anos operou-se mudança na postura judicante da Corte, tendo o STF adotado postura mais ativa na concretização de alguns direitos (Vieira, 2008; Vianna et al., 2007).

A fim de evitar a seleção de exemplos confirmatórios da hipótese a ser testada, os casos foram coletados a partir do resultado de consulta realizada no instrumento de pesquisa de jurisprudência disponível no sítio eletrônico do STF, sendo certo que todos os acórdãos pesquisados estão listados em anexo a esta

dissertação. Importa consignar que a investigação empreendida não teve a pretensão de esgotar a produção jurisprudencial do STF. Não foram analisados inúmeros casos onde expressões como democracia ou democracia representativa foram empregadas de maneira genérica. Neste esteio, é importante frisar que qualquer conclusão formulada nesta dissertação se circunscreve aos casos analisados, não representando análise abrangente do discurso da Corte.

O objeto desta dissertação será investigado trilhando o seguinte percurso lógico. Em primeiro lugar, serão apresentados dois modelos teóricos sobre democracia empregados para analisar e problematizar os argumentos formulados nos acórdãos identificados. Ou seja, as referidas teorias servirão tanto como instrumento de identificação de argumentos quanto à forma da democracia, como, também, para a posterior problematização dos argumentos.

Apresentado o instrumental teórico que alicerçará a análise, no momento seguinte será descrita a pesquisa jurisprudencial empreendida no sítio eletrônico do STF apresentando-se o percurso metodológico adotado para localizar decisões e identificar eventuais argumentos expendidos acerca da forma da democracia nacional. No início deste capítulo os aspectos atinentes à análise do discurso, fundamentais para a atividade analítica a seguir empreendida, serão descritos. Ato contínuo, as decisões nas quais foram identificados argumentos relevantes para esta pesquisa serão divididas em itens e resumidamente descritas, dedicando-se maior atenção a apresentação dos argumentos suscitados nos acórdãos relevantes ao objeto da presente. Ao final de cada item os argumentos identificados serão problematizados.

Finalmente, será apresentada a conclusão do trabalho.