

## 4

### Conclusão

Nesta dissertação foram apresentadas duas formas de compreender a democracia. A primeira foi caracterizada como o elitismo democrático e a segunda representa o modelo não hegemônico de democracia dos públicos participativos. Ao passo que o elitismo democrático se coloca em posição antagônica quanto às diferentes formas de pensar a relação entre Estado e Cidadania, o modelo de públicos participativos reconhece as importantes contribuições teóricas e práticas do elitismo. O elitismo democrático compreende a democracia a partir de eixo teórico que pode ser sintetizado na redução do escopo da política às atividades governamentais, na restrição da política nas mãos de minorias ativas e no temor da pressão popular e dos mecanismos de ação coletiva nas instituições políticas. Por outro lado, o modelo dos públicos participativos busca enriquecer a relação entre Estado e Cidadania com desenhos institucionais participativos considerando o contexto cultural latino-americano e dialogando com a realidade que se manifesta nesta parte do globo. O grande objetivo prático do modelo dos públicos participativos é alavancar a cultura política existente na esfera pública de países como Brasil, Argentina e México em detrimento do repertório de ação não universalizável das elites políticas dos referidos países. Em outras palavras, diagnosticando o surgimento de nova cultura política na esfera pública, cultura política crítica quanto ao hibridismo, e a manutenção pela elite política do referido hibridismo, o modelo dos públicos participativos busca forma de resolver a tensão entre a nova cultura política e a cultura híbrida em favor da primeira.

Dentre os fatores que impulsionaram a implementação da inovação institucional consistente nos orçamentos participativos em Porto Alegre e em Belo Horizonte tem relevo, entre outros, a promulgação da Lei Fundamental. O novo marco normativo institucional prevê, entre outros instrumentos, mecanismos participativos na gestão municipal, circunstância que deu amparo legal ao pleito participativo das associações de bairro locais porto-alegrenses. Sendo certo que a existência de marco legal permissivo quanto à reengenharia institucional tendente a enriquecer os instrumentos de democracia representativa com mecanismos

participativos não prescindem da disputa política, da mobilização, enfim, da tematização dos anseios participativos na esfera pública a fim de que tais previsões “saíam do papel”, não se deve ignorar o papel desempenhado pelo STF na constituição da relação entre Estado e Cidadania.

O direito é meio pelo qual o Estado se organiza e considerando que ao interpretar a Lei Fundamental o STF cria e extingue direitos, interferindo muitas vezes na constituição da política, ao reconstruir as normas constitucionais a Corte pode desempenhar papel problematizável na delimitação da relação entre Estado e Cidadania no Brasil. Ou seja, ao interpretar a Constituição o STF pode atuar em prol da construção de sentido restrito ou abrangente da relação entre Estado e Cidadania. Portanto, esta dissertação investigou discursos públicos produzidos pela Corte ao julgar casos que envolveram a relação entre Estado e Cidadania, especificamente decisões sobre a democracia brasileira, averiguando se os discursos produzidos em tais casos exibiam indícios de emprego abusivo de poder discursivo, caracterizado por influência do modelo teórico elitista de democracia.

A investigação realizada trouxe à tona 5 casos: i) eleição diretores de instituições de ensino públicas; ii) verticalização das coligações eleitorais; iii) candidatura nata; iv) cláusula de barreira, e; v) fidelidade partidária. Nos referidos casos, Ministros que participaram dos julgamentos formularam discursos que parecem abusar de poder discursivo ao discorrerem acerca da relação entre Estado e Cidadania. Em todos os casos, com exceção do julgamento do caso sobre a cláusula de barreira, os Ministros Relatores formularam discursos que parecem abusivos. Este é um dado relevante na medida em que é comum no STF e demais Tribunais nacionais que juízes concordem quanto ao resultado prático de um julgamento, mas diverjam quanto a fundamentação que lastreia o referido resultado. Sendo assim, quando Ministro participa de julgamento onde o relator constrói argumento influenciado por modelo elitista de democracia e adere ao voto do relator, sem ressaltar sua discordância quanto à fundamentação, pode-se atestar que aderiu a discurso que abusa de seu poder discursivo<sup>76</sup>.

A responsabilidade pela ação discursiva e a conseqüente reflexão acerca do emprego desta ação aumenta de maneira diretamente proporcional ao relevo

---

<sup>76</sup> Anoto, por oportuno, que em alguns casos rumorosos os votos de alguns ministros são extremamente longos, sendo certo que sessões de julgamento podem ser muito longas durando até mais de um dia.

institucional que contextualiza a ação. Se o relator de determinada ação defende em seu voto relação restrita entre Estado e Cidadania, podendo os demais ministros divergirem quanto a fundamentação, eventual adesão ao voto do relator implica em consubstanciação de discurso restritivo. Por óbvio, não existe relação causal entre o discurso e sua interpretação, sendo o abuso do poder comunicativo categoria construída a partir da perspectiva do observador. Todavia, diante da relevância institucional do STF, é possível responsabilizar Ministro por aderir a voto que concebe a relação entre estado e cidadania de forma restrita na medida em que tal agente público deveria e poderia antever as possíveis ou prováveis consequências sociais de discurso restritivo quanto à relação entre Estado e Cidadania.

O voto divergente de Joaquim Barbosa no caso da fidelidade partidária exemplifica que Ministros podem ser responsabilizados por não antever as consequências de discurso restritivo quanto à relação entre Estado e Cidadania.

A análise do caso da cláusula de barreira evidenciou que o Ministro Gilmar Mendes formulou discurso aparentemente abusivo, discurso repetido no julgamento do caso da fidelidade partidária, oportunidade na qual outros Ministros também produziram discursos abusivos. Entretanto, o discurso produzido pelo STF neste caso não lastreia conclusão quanto a abuso de poder discursivo.

O fato de o ensino público no Brasil (especialmente o fundamental e o médio) não ser considerado, em geral, de qualidade é público e notório. Inúmeros fatores devem contribuir para a consolidação da referida realidade. A pesquisa realizada localizou o caso da eleição dos diretores das instituições públicas de ensino fluminenses e a análise do referido caso demonstrou que, em mais de um Ente Federado, tornar elegíveis os cargos de direção das instituições de ensino foi medida considerada apta a aprimorar o serviço público educacional. Não sendo *expert* em educação pública brasileira seria irresponsável pretender especular sobre o potencial sucesso ou desastre desta iniciativa. Admitir-se-á, simplesmente, a possibilidade de a medida ser exitosa. Todavia, analisando o discurso judicial produzido pelo STF neste caso pelo prisma das consequências sociais de compreensão restrita da relação entre Estado e Cidadania na América Latina, é possível atestar que neste caso a Corte se valeu de discurso público abusivo caracterizado por influência do modelo teórico elitista de democracia. Este

discurso público abusivo ensejou a invalidação infundada de instrumento participativo potencialmente capaz de contribuir com a qualificação do serviço público educacional, mantendo hígido sistema de indicação discricionária dos diretores escolares pela elite política eventualmente na direção do governo.

A análise dos casos da verticalização das coligações e da candidatura nata evidenciou que em ambos a Ministra Relatora formulou discurso aparentemente abusivo por manifestar visão restrita da relação entre Estado e Cidadania. No julgamento destes casos nenhum Ministro apresentou divergência quanto aos referidos fundamentos problematizáveis sendo que eventuais divergências se pautaram em outras razões. No caso da verticalização das coligações, o Ministro Gilmar Mendes formulou nítido discurso influenciado pelo marco elitista. Nos termos do exposto nesta dissertação, ao veicular discurso comprometido com forma restrita de democracia, modelo que não dialoga com a realidade cultural e social latino-americana, sendo indiferente aos desafios opostos à democracia na região, a Corte, nestes casos, desinformou o público ao reconstruir o significado da democracia nacional de maneira incoerente com o marco normativo vigente e, em alguma medida (de difícil apuração), manipulou o público ao contribuir com discurso útil a desenho institucional servil ao repertório de ação não universalizável da sociedade política formal. Com efeito, medir o potencial deste discurso efetivamente reproduzir e reforçar desenho institucional servil à elite política local não é objeto desta dissertação.

O caso da fidelidade partidária trouxe elementos interessantes para esta pesquisa. Além do relator, o Ministro Celso de Melo, ter formulado discurso abusivo, os Ministros César Peluso e Gilmar Mendes expressamente formularam argumentos influenciados pelo marco teórico do elitismo democrático. O Ministro Ricardo Lewandoski formulou discurso ambíguo. Ao seu turno, o Ministro Joaquim Barbosa formulou discurso influenciado por outro marco teórico democrático. Dentre os casos analisados em nenhum outro a influência do marco teórico elitista se manifestou de maneira tão pronunciada e intensa. Sem sombra de dúvidas parte substancial do discurso público produzido pelo STF neste caso foi influenciado pelo marco teórico do elitismo democrático. Todavia, o voto divergente do Ministro Joaquim Barbosa inseriu no discurso produzido neste caso crítica pertinente ao argumento majoritário. Convém anotar que a pertinência da crítica não se liga ao resultado prático defendido pelo Ministro Joaquim Barbosa,

e, sim, aos argumentos majoritários formulados sob o pálio do marco elitista. Desta feita, sendo possível atestar que o discurso público produzido neste caso é influenciado pelo marco elitista, afinal não se pode ignorar que a maioria dos Ministros aderiu aos argumentos influenciados pelo marco teórico elitista, não parece analiticamente possível afirmar que o discurso público produzido neste caso abuse do poder discursivo de maneira análoga aos outros casos analisados.

Portanto, dos 5 casos identificados 4 são influenciados pelo marco teórico do elitismo democrático (eleição diretores de instituições de ensino públicas, verticalização das coligações eleitorais, candidatura nata e fidelidade partidária). O caso da cláusula de barreira não autoriza que se conclua que o discurso produzido é influenciado pelo marco elitista.

Considerando globalmente as problematizações efetuadas nos casos analisados é interessante observar que dos cinco casos identificados quatro tratam do sistema partidário brasileiro. Dos referidos quatro casos três foram influenciados pelo marco elitista (verticalização das coligações eleitorais, candidatura nata e fidelidade partidária). Com relação ao caso da cláusula de barreira este não enseja conclusão quanto à influência do marco elitista.

Por tratarem do sistema partidário é natural que argumentos formulados nos votos dos Ministros destacassem a importância do sistema representativo e dos partidos para o funcionamento da democracia nacional. Esta espécie de discurso por si só não é abusivo, pois, como exaustivamente repetido, o sistema representativo é importante para o funcionamento da democracia brasileira. Todavia, nos casos localizados os expedientes argumentativos utilizados são desproporcionais aos fins práticos pretendidos. Ou seja, para formular fundamentação em prol de determinado resultado prático foi empregado expediente argumentativo excessivo. Exemplificativamente, pode-se aludir ao hiato existente entre: i) discursivamente apontar a possibilidade de se construir inteligência favorável à fidelidade partidária a partir de determinados princípios constitucionais, e; ii) o discurso que afirma que a democracia brasileira é partidariamente ocupada desempenhando os partidos o papel de eclusa entre Estado e Cidadania.

Sem pretender imputar interesse estratégico na formulação do referido discurso, convém destacar que a estratégia discursiva adotada nos casos identificados, em contexto cultural híbrido onde as elites políticas se mostram

ambíguas com relação a elementos estruturais da democracia, como respeito pela legalidade e pelos direitos humanos, é potencialmente capaz de reforçar o entrenchamento de elite política cuja representação congressual não corresponda com sua legitimidade e que se mantêm no poder graças à sua posição dominante nas atuais instituições políticas.

Outro aspecto digno de nota concerne à aparente falta de coerência entre a centralidade atribuída às elites políticas na mediação da relação entre Estado e Cidadania e a crise política repetidamente proclamada nos casos identificados. Nos 4 casos identificados que tratam do sistema partidário nacional o discurso construído alude à crise política. Com efeito, no caso da cláusula de barreira o Ministro Gilmar Mendes frisou expressamente que o “mensalão” representava uma das maiores crises éticas e políticas da história republicana brasileira, crise que revelou mazelas do sistema político-partidário brasileiro. Entretanto, dos trechos citados nos casos acima transcritos chama a atenção que apesar de reconhecerem a natureza ambígua da elite política nacional os argumentos atribuem papel central e predominante à mesma elite política na definição da relação entre Estado e Cidadania, aludindo, inclusive, à conclusão de Duverger (1980). Conforme o trecho transcrito acima, Duverger, assumindo suposta postura realista, é categórico ao acentuar o distanciamento dos partidos e de suas estruturas internas do regime democrático. Sendo assim, o discurso produzido nos casos analisados propala a existência de crise política, mas busca solucioná-la recorrendo ao mesmo desenho institucional incapaz de dar conta da realidade local. Como evidenciado nesta dissertação, o aprofundamento democrático na América Latina depende não da emulação de desenhos institucionais moldados no contexto das nações do atlântico norte, e sim de experimentalismo institucional que compreenda e atue sobre a realidade cultural local.

No que diz respeito à emulação institucional, o recurso ao pensamento e aos trabalhos de inúmeros autores estrangeiros desacompanhado de demonstração quanto às pontes estabelecidas, os pontos de conexão, que permitem a transposição entre o contexto que lastreou a pesquisa estrangeira e a realidade latino-americana, especialmente a realidade brasileira, foi identificado em mais de uma oportunidade nos casos analisados.

A contradição entre o reconhecimento da existência de crise política e a formatação de discurso que a pretexto de solucionar a referida crise adota modelo

teórico que coloca a elite política nacional como eclusa da relação entre Estado e Cidadania é intensificada quando se percebe que o referido discurso é construído em contexto onde o marco normativo constitucional prescreve inúmeros instrumentos de democracia participativa e direta. De acordo com o programa normativo constitucional, os termos da relação entre Estado e Cidadania não se restringe à relação restrita mediada de maneira absoluta pelas elites políticas nacionais.

Considerando a ambiguidade da sociedade política formal latino-americana com elementos caracterizadores do regime democrático, parece incoerente considerar a elite política nacional como eclusa de mediação da relação entre Estado e Cidadania. Se os partidos não são democráticos segundo marco teórico referido nos casos analisados e se Ministros reconhecem que o sistema partidário brasileiro está em crise, considerando a cultura híbrida que informa o comportamento da sociedade política formal, não parece prudente construir o significado da democracia nacional centralizando o conceito de democracia nos instrumentos representativos. Ao julgar casos que digam respeito ao sistema partidário é argumentativamente desnecessário afirmar que os partidos são a eclusa mediadora entre sociedade civil e Estado a fim de construir norma quanto à perda do mandato de parlamentar infiel. A fim de ressaltar a importância do sistema representativo, construir discurso público que, abusando de seu poder discursivo, reconstrói o significado da democracia resumindo-a aos instrumentos de representação política, é desnecessário e potencialmente capaz de produzir resultados sociais hierarquizantes.