

DEMOCRACIA DE INSTITUIÇÕES OU DEMOCRACIA DO DEBATE PÚBLICO: REFERÊNCIAS PARA A ANÁLISE DAS DEFICIÊNCIAS HISTÓRICAS DO BRASIL

[DEMOCRACY OF INSTITUTIONS OR DEMOCRACY OF PUBLIC DEBATE: REFERENCES FOR THE ANALYSIS OF BRAZIL'S HISTORICAL DEFICIENCIES]

Neuro José Zambam

neurojz@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5960-4237>

Possui estágio de Pós-Doutorado em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Universidade Réggio di Calábria. Doutor em Filosofia pela PUCRS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da ATTUS EDUCAÇÃO de Passo Fundo. Membro do Grupo de Trabalho Ética e Cidadania da ANPOF (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia). Líder do Centro Brasileiro de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen. E-mail alternativo: neuro.zambam@atitus.edu.br.

Marlon A. Kamphorst

marlon@sicalnet.com.br

<https://orcid.org/0000-0003-3025-2244>

Mestre em Direito pela ATTUS EDUCAÇÃO de Passo Fundo. Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil. Professor de filosofia. Membro do Grupo de Trabalho, Ética e cidadania da ANPOF (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia). Advogado.

DOI: [10.25244/tf.v16i1.5392](https://doi.org/10.25244/tf.v16i1.5392)

Recebido em: 21 de março de 2023. Aprovado em: 10 de maio de 2023

Caicó, ano 16, n. 1, 2023, p. 51-64

ISSN 1984-5561 - DOI: [10.25244/tf.v16i1.5390](https://doi.org/10.25244/tf.v16i1.5390)

Dossiê Ética e Cidadania



**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

Resumo: O surgimento da ideia de democracia ocorre em períodos diferentes da organização da sua estrutura, da organização das instituições e das legislações. O reconhecimento da sua origem na Grécia Clássica é a herança de inúmeras culturas, línguas e práticas de escolha, decisão e participação. Segundo Amartya Ver, há duas concepções dominantes de democracia: uma caracterizada pela governança por meio do debate e outra associada ao funcionamento das instituições, em específico, de eleições periódicas e a votação secreta. Este artigo está inserido no atual ciclo de crises que assolam as democracias no mundo, particularmente, ao fenômeno dos governantes iliberais e como contribuição para a compreensão das deficiências da democracia no Brasil que desconhece períodos longos de estabilidade. O objetivo geral é fundamentar os dois modelos de democracia a fim de contribuir para avaliar as deficiências da democracia brasileira. As desigualdades injustas associadas à ausência da razão pública na identidade cultural brasileira estão na origem da instabilidade democrática, da fraqueza das instituições e das deficiências do exercício da argumentação pública.

Palavras-chave: Debate Público. Democracia. Participação. Razão Pública. Amartya Ver.

Abstract: The emergence of the idea of democracy occurs in different periods of the organization of its structure, the organization of institutions and legislation. The recognition of its origin in Classical Greece is the heritage of countless cultures, languages and practices of choice, decision and participation. According to Amartya Sen, there are two dominant conceptions of democracy: one characterized by governance through debate and the other associated with the functioning of institutions, in particular, periodic elections and secret voting. This article is part of the current cycle of crises that devastate democracies in the world, particularly the phenomenon of illiberal rulers and as a contribution to understanding the deficiencies of democracy in Brazil, which does not know long periods of stability. The general objective is to base the two models of democracy in order to contribute to evaluate the deficiencies of Brazilian democracy. The unjust inequalities associated with the absence of public reason in the Brazilian cultural identity are at the origin of democratic instability, the weakness of institutions and deficiencies in the exercise of public argumentation.

Keywords: Public Debate. Democracy. Participation. Public Reason. Amartya Ver.

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

1 INTRODUÇÃO

A origem da democracia é tradicionalmente creditada às experiências de participação e decisão ocorridas em Atenas, na Grécia Clássica. Não há dúvidas quanto à relevante contribuição grega para o surgimento da ideia de democracia como uma forma de governança abrangente e exercida por todos os cidadãos. Contudo, neste contexto, a percepção mais importante se volta para a constatação que aqueles considerados cidadãos atenienses pertenciam a uma classe social de proprietários ou personalidades influentes por diversas razões. Ausentes desta condição estavam as mulheres, os estrangeiros e os escravos.

Anteriores ao período grego, houve inúmeras sociedades, grupos e culturas que, por vezes de forma insipiente, por vezes com maior organização e expressão, experienciaram formas de decisão, resolução de problemas e exercício do poder com diversificadas formas de participação e envolvimento do público.

As relevantes contribuições de culturas, personalidades ou instituições são antecedidas por inúmeras experiências, pronunciamentos e organizações que precisam ser recordadas e valorizadas. A sucessão de experiências de governança mais ou menos participativas do conjunto da população ocorreu por meio de muitas influências, disputas de interesses e construção de organizações que pudessem dirimir conflitos, atender às demandas da sociedade e construir uma sociedade equitativa e segura.

Existem marcos importantes que contribuíram eficazmente para a estruturação da arquitetura democrática em diversas partes do mundo, seja por meio da fundamentação das convicções sobre a compreensão do seu conteúdo e suas orientações políticas, seja como referenciais de mudanças profundas sobre o conceito de pessoa, de justiça, das instituições, da legislação e da organização social.

Destaca-se com especial interesse o surgimento da Teoria do Contrato Social, cuja herança orienta o período posterior em vista do enfrentamento dos novos contextos históricos, simbolizada pelos autores mais citados, Rousseau, Locke, Kant e Hobbes. Com igual relevância, destaca-se as contribuições das Revoluções Francesa, Inglesa e Americana que representam a opção na direção da democracia com governos identificados com a população e seus anseios.

Neste ambiente caracterizado por inúmeras tensões e disputas típicas dos interesses da modernidade e com a emergência de novos atores dispostos a suplantarem uma estrutura defasada e estagnada, o ambiente da modernidade contribuiu para o surgimento dos estados nacionais, as línguas nacionais, a separação entre o Estado e a religião e a adoção de uma arquitetura jurídica com as condições de orientar a organização e o funcionamento das nações.

Esse novo dinamismo constitui o que atualmente pode chamar de estrutura de organização e funcionamento da democracia formada por uma forte arquitetura jurídica e institucional com um conjunto de instituições responsáveis pela sua efetiva atuação na organização da política nacional e suas diversas formas de participação e decisão.

O objetivo geral deste artigo é fundamentar os dois modelos de democracia dominantes na atualidade a fim de contribuir para avaliar as deficiências da democracia brasileira. Os objetivos específicos são: a) Apresentar as principais referências do modelo de democracia centralizado no funcionamento das instituições e nas eleições periódicas decididas pela maioria de votos; b) Destacar os principais fundamentos da democracia que se caracteriza por meio do debate público.

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

A metodologia utilizada para o processo de investigação é a investigativo bibliográfica que elege um conjunto referências com amplo reconhecimento de onde é extraído o conteúdo para justificar os temas em tela. Essa mesma estratégia permite elencar concepções críticas sobre o tema de interesse e ampliar seja as convicções, seja as críticas necessárias para a sua abordagem.

Neste contexto da abordagem, elege-se Jonh Rawls, Amartya Ver e Charles Tilly como autores de base. Associa-se a estes alguns comentadores que contribuem para o esclarecimento de conceitos e a sua respectiva atualização. O ideal de democracia é apenas um modelo completo preconizado para a governança e a justiça social que contempla um amplo conjunto de recursos e estratégias de participação e decisão com ampla participação da sociedade, ou seja, um processo de integração e superação de qualquer forma de exclusão ou seleção de pessoas. As diversas concepções de mundo integram o imaginário social e os espaços de expressão e decisão mediadas pela efetiva dinâmica do debate público.

Esta reflexão tem sua justificativa considerando a atual crise das democracias no mundo, especificamente com a emergência dos governos chamados iliberais. O Brasil não está isento das influências e crises operadas por este panorama. A exposição de dois modelos de organização da democracia, especialmente com o acento sobre os processos de participação e decisão contribui para a ampliação do debate público e a promoção do cidadão como sujeito de direitos e agente ativo.

2 A DEMOCRACIA CENTRALIZADA NAS INSTITUIÇÕES

A abordagem sobre o funcionamento da democracia a partir das instituições está relacionada à rígida arquitetura jurídica que efetiva as suas decisões por meio de um conjunto de organizações prioritariamente executoras de regras previamente decididas e conhecidas de determinadas esferas da sociedade, mas nem sempre do público em geral. Especificamente sobre os processos de participação e de decisão este modelo de governança associa-se às resoluções tomadas por maioria de votos onde o poder é delegado aos eleitos que o exercem em seu nome.

A democracia brasileira identifica-se com este modelo institucional, em que a Constituição Federal possui expressa determinação sobre os critérios para a tomada de decisão, as formas de representação e as instituições responsáveis pelo seu funcionamento. Onde o exercício da soberania implica tanto, de um lado, o direito a escolher os governantes quanto, de outro, o direito de candidatar-se aos cargos eletivos.

No esteio dessa premissa, podemos entender a soberania como um princípio, nesse sentido Bonavides (2001, p. 124) explicita que:

O princípio da soberania começa historicamente por exprimir a superioridade de um poder, desembaraçado de quaisquer laços de sujeição. Tomava-se a soberania pelo mais alto poder, a *supremitas*, que constava já na linguagem latina da Idade Média, por traço essencial com que distinguir o Estado dos demais poderes rivais, que disputavam a supremacia no curso do período medievo

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

Como refere Darcy Azambuja (1998) a “soberania não reconhece outro poder juridicamente superior a ele, dentro do mesmo Estado”. Nesse sentido, e diante de um Estado soberano que se inserem as instituições democráticas, que são mecanismos que limitam ou estimulam os costumes e as condutas sociais, e são representadas pelas leis, normas jurídicas ou morais, regras eleitorais, políticas públicas, partidos políticos, e pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O regime político democrático requer o pluripartidarismo para que possam ocorrer periódicos revezamentos de governantes, sem que se coloquem em riscos as suas instituições essenciais. Para José Afonso da Silva (1992, p. 334) “O partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõem organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”. Ou seja, são associações de pessoas com ideologias e interesses comuns visando exercer influência política no país.

Podemos entender que nesse sistema, o eleitor é soberano, isto é, detém a autoridade mais alta na sociedade política, a autoridade original, de onde provém toda e qualquer outra autoridade que venha a ser atribuída aos agentes que compõem as engrenagens do Estado. Agrega-se, neste contexto, a convicção que esta dinâmica tem fortes repercussões sobre as condições de escolha, a interação posterior com os eleitos, as possíveis manipulações processuais e da população, assim como, as efetivas garantias dos direitos fundamentais. A natureza dessa autoridade, vista dessa forma, é suficientemente clara.

Este modelo centrado nas instituições é definido por Ver (2015, p. 461):

Em primeiro lugar, temos a visão institucional da democracia, que a caracteriza em termos de eleições e boletins de voto. Esta visão, que pode ser denominada ‘perspectiva do voto público’ interpreta a democracia quase inteiramente em termos de voto, principalmente como governo da maioria, e tem vindo a ser energicamente apresentada desta forma por muitos teóricos organizacionais.

As instituições são uma referência fundamental para o dinamismo social em qualquer modelo de democracia, sabendo que a pluralidade de concepções, conforme afirmado por Rawls, de ordem filosófica, religiosa e moral são parte da rotina social, apesar de irreconciliáveis. Contudo, centralizar a governança exclusivamente em regras pré-definidas, instituições que podem não estar conectadas com as necessidades e anseios da sociedade, ou mesmo, dirigidas por autoridades associadas aos interesses corporativos impede que as decisões e escolhas contribuam seja para as condições de justiça, seja para o amplo processo de participação social.

A complexidade das relações sociais e seus respectivos interesses são caracterizados pelos inúmeros interesses individuais e de grupos. As condições e recursos para a organização das formas de representação privilegiam aqueles detentores dos maiores recursos financeiros e com domínio de recursos para agregar e influenciar as demais parcelas.

Este cenário, cuja observação precisa ser amplamente considerada foi percebido por Rawls (2000, p. 25): “[...] o problema do liberalismo político consiste em compreender como é possível existir, ao longo do tempo, uma sociedade estável e justa de cidadãos livres e iguais profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis, embora incompatíveis”. Estar

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

atento para este contexto é fundamental para evitar a coisificação humana e a instrumentalização das organizações e instituições.

Especificamente sobre a regra da maioria, considerada o baluarte mais importante do processo de participação devido ao seu alcance universal, com facilidade pode limitar ou impedir um amplo processo de participação, da mesma forma que pode gerar amplos processos de exclusão de pessoas, grupos ou temas que não interessam aos governantes, conforme destaca Ver (2015, p. 472): “Sempre houve, obviamente, falhas históricas reais da regra da maioria que são facilmente diagnosticadas. Por exemplo, não é difícil encontrar casos de uma maioria emergindo contra minorias, com a política de propaganda racista”.

As concepções políticas associadas aos ideais de justiça mediados por instituições, por vezes idealmente concebidas, são insuficientes para que a prática da democracia alcance os ambientes mais recônditos, assim como, as populações com maiores dificuldades de comunicação, organização e expressão da vontade. No atual contexto, as distâncias já não estão associadas exclusivamente às métricas físicas.

Os contingentes de exclusão estão no âmbito do acesso às tecnologias de informação e comunicação e entre aqueles que são vítimas das desigualdades mais ameaçadoras como as pessoas em situação de rua. Rawls, especificou como seria possível garantir a estabilidade política das sociedades democráticas com divergentes doutrinas filosóficas, religiosas e morais conflitantes a partir de princípios de Justiça idealmente concebidos numa posição original. Os Princípios da Justiça de John Rawls são:

- (5) todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e de liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível com todos os demais; e, neste projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido. B) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade (RAWLS, 2000b, p. 47).

Ao explicar o conteúdo e as características da Razão Pública como o referencial político para uma sociedade equitativa, porque é a razão dos seus cidadãos, o seu objetivo é o bem de todos – ou seja, a justiça social e a sua natureza está associada aos Princípios de Justiça, Rawls (2000), entende que é do Supremo Tribunal a responsabilidade pelas garantias de publicidade e aplicação genuína do seu conteúdo, assim como, o seu esclarecimento no âmbito constitucional, quando afirma:

Esboço agora duas questões a esse respeito: a primeira é que a razão pública é bastante apropriada para ser a razão do tribunal no exercício do seu papel de intérprete de seu papel de intérprete judicial supremo, mas não o de intérprete último da lei mais alta; a segunda é que o supremo tribunal é o ramo do Estado que serve de caso exemplar de razão pública.

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

A relevância da Razão Pública é destacada neste contexto devido à necessidade do seu conteúdo fazer parte das orientações do agir político e democrático. Porque contém um ideal de justiça e de organização social, apresenta dificuldades para a solução de todos os problemas que se apresentam nas decisões jurídicas levadas aos tribunais, mas também, para aqueles oriundos da rotina da política. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula do sistema judicial brasileiro, se apresenta como a corte jurídica, pois integra a estrutura do Poder Judiciário e aprecia as situações que são levadas até seus julgadores.

Assim, o apelo aos valores políticos como justificativa para as diversas proposições e busca de soluções retrata duas prerrogativas: a primeira, destaca a necessidade da educação para a democracia, especialmente, os valores da tolerância e o debate público; a segunda, assinala a necessidade de instituições dinâmicas, atualizadas e transparentes que contribuam efetivamente para as condições de justiça e estabilidade democrática por meio das decisões.

No alicerce das condições de estabilidade jurídica e respeito as instituições, o Supremo Tribunal Federal (STF), por ser a mais alta instância do Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, guardião último da Constituição Federal, é imperioso que as suas decisões devem ser respeitadas e cumpridas, pois sua função primordial é garantir a aplicação da constituição. Nesse sentido, o Supremo tem o poder de anular leis criadas pelo Congresso Nacional, decretos presidenciais e atos administrativos de qualquer órgão público caso considere que eles contrariem a Carta.

Em recente artigo sobre a Teoria da Justiça de John Rawls (ZAMBAM; ALMEIDA: 2017, p. 1504), afirmei:

A proposta de Rawls visa um construtivismo político a partir de uma clara concepção de pessoa como sujeito ativo e portador de uma concepção de bem e de sociedade cooperativa e comprometida com o bem comum. As doutrinas, com suas divergências e concordâncias, endossam um regime democrático constitucional exercitando seus valores no cotidiano da rotina social. Explicitamente destaca-se a tolerância e o debate público.

A dinâmica da democracia, neste espaço da reflexão, refere-se à confiança (excessiva ou exclusiva) sobre o voto da maioria, que é avaliada, em suas limitações, considerando as armadilhas que a subjagam aos interesses anteriormente referidos e outros que são próprios da atualidade. Por exemplo, o universo da chamada *deepweb*, marcadamente desconhecido do público, que está umbilicalmente ligado à nefasta prática das *Fake News*.

Especificamente sobre a regra da maioria, Ver (2015, p. 474) destaca duas importantes limitações e desafios que esclarecem a necessidade de readequação dos processos de participação e decisão. Primeiro reconhece os potenciais existentes no âmbito das decisões por maioria, mas que o público em geral não os aproveita, assim como, aponta para a necessidade de um novo dinamismo que contemple a reflexão pública como meio de melhoramento.

Segundo, chama para a percepção da contradição entre a promessa dos resultados que podem ser oferecidos e as oportunidades que podem ser efetivamente aproveitadas. E, conclui, que este processo tradicionalmente aceito pode conter uma falsa segurança e ilusão de validade. Ademais, as decisões que são fruto de combinações de estratégias e envolvimento de grupos específicos retratam a possibilidade de incorrer a decisões de pluralidade.

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

Esta dinâmica introduz uma sequência de decisões por maioria que esconde os sistemas reais de decisão. Nesse ambiente, conclui Ver (2015, p. 483): “Aceitar o que surgiu de uma sequência de específica de votos por eliminação seria viver no paraíso de tolos. Obter um vencedor majoritário exige mais”.

De outra perspectiva Ver (2015, p. 472) apresenta uma constatação que pode comprometer de forma drástica a equidade e as tênues estruturas de justiça e democracia: “Sempre houve, falhas históricas reais da regra da maioria que são facilmente diagnosticadas. Por exemplo, não é difícil encontrar casos de uma maioria organizada emergindo contra minorias, com a política de propaganda racista”.

As limitações de uma governança democrática dependente apenas da atuação das instituições e de eleições pelo critério da maioria de votos não é uma descoberta da atualidade, mas uma situação que persiste e é bem utilizada por políticos e governantes profissionais que organizam eleição após eleição, estratégias para permanecerem no poder. Nos países com democracia frágil como o Brasil, esse fenômeno é mais visível e ameaça constantemente a estabilidade democrática.

Afirma-se duas perspectivas de solução, a primeira versa sobre a necessidade de renovação das instituições e a invenção de múltiplas formas de participação e decisão adequadas às atuais demandas e meios disponíveis e, a segunda se refere a educação para a democracia por meio do exercício permanente do debate público como estratégia fundamental para a educação para a governança democrática.

3 A GOVERNANÇA POR MEIO DO DEBATE PÚBLICO

O modelo de governança orientado pelo debate público congrega um conjunto de estratégias associadas à ampla participação dos cidadãos nos processos decisórios, seja aquelas que os antecedem, sejam posteriores e, até mesmo, que precisam de atenção e interação no momento das tomadas de decisão. Nesse sentido, uma visão ampliada em relação à dependência da atuação das instituições é esclarecida por Ver (2011, p. 48),

A necessidade de uma compreensão de justiça que seja baseada na realização está relacionada ao argumento de que a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato. A importância das vidas, experiências e realizações humanas não pode ser substituída por informações sobre instituições que existem e pelas regras que operam. Instituições e regras são, naturalmente, muito importantes para influenciar o que acontece, além de serem parte integrante do mundo real, mas as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver.

A percepção do quanto é importante avaliar as reais condições de vida das pessoas, as suas condições de escolha, até o impacto das decisões políticas sobre a autoestima ou a realização individual introduz na prática da democracia elementos que fogem da rotina das instituições

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**

ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

orientadas pela legislação em vigor, na direção de um amplo espectro de referências que inclui, dentre outras, a formação pessoal, a filiação cultural e as características geográficas e ambientais onde a pessoa reside.

A amplitude da prática democrática depende de um amplo conjunto de vetores nos quais podem ocorrer surpresas em direção da afirmação da democracia como valor fundamental da sociedade, mas também o seu contrário, ou seja, um processo de rompimento abrupto ou não da sua rotina. Charles Tilly percebe que esta contradição no interior das sociedades democráticas ocorre de tempos em tempos e os chama de democratização e desdemocratização. Este é um processo associado à melhoria das condições de vida dos cidadãos e da capacidade do Estado agir segundo a legislação e a interação das pessoas comuns no controle do poder político. Afirmo Tilly (2013, p. 27),

Julgar a conformidade do comportamento de um Estado em relação às demandas expressas de seus cidadãos necessariamente envolve quatro outros juízos: qual a extensão da manifestação desses conjuntos de demandas; o quão equitativamente diferentes grupos de cidadãos experimentam a tradução de suas demandas em ação do estado; em que extensão a própria extensão das demandas recebe a proteção política do Estado; e o quanto o processo de tradução envolve ambos os lados, o cidadão e o Estado. Vamos chamar a esses elementos de amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante das consultas.

Esta caracterização de fomento e ampliação dos processos de avaliação, consulta e proteção da democracia têm um papel preventivo sobre as crises que assolam as sociedades e impactam diretamente sobre a atuação da arquitetura política e administrativa do Estado quando dominado por interesses corporativos e individualistas.

A instrumentalização das instituições, especialmente quando da ausência do debate público, é uma estratégia de fácil condução e apropriação cujo impacto negativo atinge a população mais sofrida e sem condições de reação e organização diante do poder dos grupos que buscam impor sua vontade.

A apresentação de uma alternativa que não despreza a importância das instituições, mas amplia os meios, as estratégias e o alcance da participação é explicada por Ver (2015, p. 462):

A segunda interpretação, mais abrangente, encara a democracia em termos de decisões baseadas na reflexão pública, combinando discussões participativas com a tomada de decisões públicas. A eleição e o voto são, nesta compreensão mais ampla de democracia, apenas uma parte, embora importante, de uma história muito mais extensa. Há necessidade de apoiar e cultivar discussões livres e informadas e ajudar a facilitar a resposta das decisões públicas a esse processo interativo. Nesta perspectiva, as obrigações democráticas devem incluir o compromisso de proteger e utilizar a reflexão pública (incluindo a verificação de fatos e outras aptidões para ajudar a compreensão pública e a comunicação).

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

A governança por meio do debate público é integradora de um amplo espectro de atores, interesses, visões de futuro, tradições culturais, limites ou perspectivas históricas, assim como, gostos pessoais e concepções de mundo associados a grupos específicos ou profissionais, entre outras dimensões.

A reflexão pública, neste ambiente, diferente da dependência restrita às estratégias racionais ou justificativas institucionais, alcança os acontecimentos da realidade onde as pessoas vivem e com as demais com quem se relacionam. Teoria democrática e prática cotidiana, ancoradas pelo debate público explicitam a vontade e potencializam decisões equitativas, conforme assevera Ver (2011, p. 276): “A discussão pública e a deliberação podem levar a uma melhor compreensão do papel, do alcance e do significado dos funcionamentos específicos e suas combinações”.

Acentuar a dimensão do debate público como estratégia de expressão da vontade dos cidadãos (ou da cidadania numa compreensão política mais abrangente) está diretamente associada à concepção de pessoa na tradição democrática como agente ativo na vida social. Esta expressão está contemplada na Constituição Federal brasileira que caracteriza todo cidadão como sujeito de direitos.

Na época da elaboração da Assembleia constituinte e quando proferiu seu discurso na sessão solene de promulgação da Constituição de 1988, o Deputado Federal constituinte Ulysses Guimarães¹ então eleito Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, ressaltou que a participação popular na elaboração da atual Carta Magna não se deu somente por meio das emendas, mas também:

(...) pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria

Assim, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações populares, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local, destacando o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

¹ Texto extraído de Discurso de Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988, disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em 15 nov. 2022.

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

Novamente destaca-se a importância da participação social como um determinante da qualidade da democracia para os processos de decisão, assim como, para a proteção da democracia como valor moral e político de uma sociedade. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elegeu essa participação popular como essencial ao funcionamento da soberania. Conforme o art. 14 *“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”*.

Nesse sentido, a caracterização ativa do cidadão é defendida por Ver (2011, p. 286),

Para usar uma distinção medieval, não somos apenas “pacientes” cujas necessidades merecem consideração, mas também “agentes” cuja liberdade de decidir o que valorizar e a forma de buscá-lo pode estender muito além de nossos próprios interesses e necessidades. O significado de nossas vidas não pode ser colocado na caixinha de nossos padrões de vida ou de satisfação de nossas necessidades. As necessidades manifestam do paciente, por mais importantes que sejam, não podem eclipsar a relevância vital dos valores e arrazoados do agente.

A prática do debate público como rotina de interação com as demandas sociais e as condições para a sua efetivação precisam antever as limitações próprias das decisões que precisam ser tomadas pelo gestor público, os recursos disponíveis e outras amarras jurídicas, administrativas e culturais. Apenas como exemplo elucidativo, os percentuais previstos na legislação brasileira que são reservados para educação e saúde não podem ser decididos pelo simples exercício do debate público, por mais esclarecedor que possa parecer.

É perene ser clarificado que a Constituição Federal Brasileira assegura o direito à educação e a saúde para todos, como direito social e individual de todo cidadão. E para ser possível a concretização desses direitos são previstos percentuais mínimos constitucionais que cada ente federado deve necessariamente aplicar, sendo que o artigo 212 da Constituição Federal Brasileira, estabelece que *“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dez por cento, e os Estados, o do Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”*.

Assim, se constitui como dever dos gestores, aplicar, anualmente, nunca menos que estes percentuais em educação e saúde. O gestor mesmo estando com seu orçamento comprometido não pode deixar de praticar o percentual destinado a Saúde Pública e a Educação, pois derivam de dever Constitucional. Importante salientar que a gestão destes recursos nestas áreas é zelada e cobrada pelos órgãos fiscalizadores, como Controle Interno, Tribunais de Contas e Ministério Público, que amparados na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), preveem punição para os administradores e para a administração pública.

O debate público, neste âmbito é um meio importante de esclarecimento, acompanhamento e eleição de prioridades, quando possível. A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais.

Em outra dimensão das limitações ou mesmo da vitalidade do debate público está o poder de decisão do público. Em outras palavras: Todos os cidadãos podem ou tem direito de decidir

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

sobre todos os temas de interesse público? Citadas as limitações legais, anteriormente, que não impedem a vitalidade democrática, está claro que a totalidade de temas não pode ser decidida pela totalidade dos membros da sociedade. Entretanto, todos têm a direito à informação precisa dos acontecimentos, especialmente pelo acesso a bancos de informação compreensíveis, de tal forma que possam compreender debater e contribuir para as decisões.

Sobre o assunto, inicialmente a Constituição Federal Brasileira no artigo 5º, inciso XXXIII dispôs que: *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*.

Posteriormente o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas foi regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 que estabelece a obrigação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizarem as informações institucionais ao cidadão. A Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, dispõe sobre as normas a serem observadas pela União, pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal.

Esta Lei abrange todos os entes da administração pública, os órgãos e as entidades dos poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, sendo que a publicidade a que estão submetidas as entidades refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, além das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Este tema, embora considerado de alta complexidade tanto do ponto de vista administrativo quanto político, desafia para a criação de amplas e atualizadas formas de comunicação e informação de alcance e entendimento universal. Diante do avanço da informática e socialização dos meios de comunicação virtuais, a publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país, e tem o propósito de tornar possível uma maior participação popular através do controle social das ações governamentais.

Com igual sensatez, um processo de participação e decisão precisa avaliar, por meio do debate público e institucional aberto, a publicidade oficial, não poucas vezes utilizada para a promoção dos governantes que estão no exercício do poder.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crises que assolam a democracia no atual período demonstram o quão relevante que a arquitetura da democracia seja possível ou esteja ao alcance de todos os cidadãos e em todos os lugares. Mais fácil do que a sua realização no âmbito estrutural é a percepção da ausência da prática democrática no cotidiano, especificamente destaca-se o contingente de analfabetos digitais que estão ligados àqueles que não tem acesso aos meios adequados para a participação efetiva, mesmo em situações elementares. Por exemplo, o fenômeno detectado durante a Pandemia de COVID-19 onde um número alargado de estudantes não pode participar das aulas por causa das deficiências de qualidade da internet.

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

Com igual situação de exclusão se pode citar as distâncias que atualmente não são apenas físicas, mas especialmente das condições mínimas de interação com os demais, consequência do aumento dos níveis de desigualdades injustas representadas pelo retorno do Brasil ao mapa da fome e o alarmante aumento das pessoas em situação de rua.

Uma democracia baseada, prioritariamente, nas eleições periódicas e no funcionamento das instituições democráticas tem se mostrado insuficiente e limitada para a correção das desigualdades injustas e a garantia da estabilidade democrática. De outra parte, a atenção prioritária ao debate público como estratégia de amplo envolvimento tem condições de ampliar substancialmente a prática da democracia, atualizando seus métodos, inovando a dinâmica das instituições, aprimorando as proposições administrativas e atuando efetivamente nos processos de decisão com atenção especial à publicização das necessidades da população e a transparência das decisões.

Conforme destacado acima, a participação ampla por meio do debate público não inclui que as decisões emergentes sejam absolutas ou que todos possa decidir sobre todos os aspectos da política. Existem garantias legais e deficiências de recursos que são complementadas pela atuação de técnicos e gestores.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 39. Ed. São Paulo: Globo, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. Ed. ver. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

ÍNTEGRA do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em 16 nov. 2022.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Ática, 2000.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2015.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e bem-estar social**. Tradução de Ana Nereu Reis. Coimbra: Almedina, 2018.

SEN, Amartya. **Glória incerta: a Índia e suas contradições**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das letras, 2015.

DOI: [10.25244/uf.v16i1.5392](https://doi.org/10.25244/uf.v16i1.5392)

**Democracia de instituições ou democracia do debate público:
referências para a análise das deficiências históricas do Brasil**
ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

ZAMBAM, Neuro José. **Introdução à Teoria da Justiça de John Rawls**. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2015.

ZAMBAM, Neuro José; ALMEIDA, Ricardo de Oliveira. O liberalismo político de John Rawls: a missão de educar a juventude para a democracia no Séc. XXI. *In: Quæstio Iuris*. v. 10, n. 03, Rio de Janeiro, 2017. DOI: [10.12957/rqi.2017.25623](https://doi.org/10.12957/rqi.2017.25623). Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/25623/21103>. Acesso em 01 nov. 2022.