

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

JOSÉ ROBERTO ANSELMO

EDINILSON DONISETTE MACHADO

CAIO HENRIQUE LOPES RAMIRO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Roberto Anselmo; Edinilson Donisete Machado; Caio Henrique Lopes Ramiro – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-624-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Constituição. 3. Teoria constitucional. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

A presente obra coletiva reúne os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho “Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II”, realizado no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, espaço acadêmico destinado ao debate qualificado, plural e crítico sobre os desafios contemporâneos do constitucionalismo, da teoria constitucional e da democracia.

A realização do encontro em formato virtual reafirma a capacidade do CONPEDI de promover a circulação nacional do conhecimento jurídico, aproximando pesquisadores de diferentes regiões do país e ampliando o acesso ao debate científico. Ainda que mediado por ferramentas digitais, o ambiente virtual preserva a densidade acadêmica, a cooperação institucional e o compromisso com a construção coletiva de reflexões voltadas ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Os artigos que compõem esta coletânea revelam a diversidade e a atualidade dos temas enfrentados pela teoria constitucional contemporânea. As pesquisas percorrem questões centrais como a teoria discursiva do Direito, a força normativa e irradiadora da Constituição, a participação cidadã na tutela dos direitos fundamentais, o poder constituinte, o constitucionalismo digital, a soberania em contexto pós-moderno, o papel do Supremo Tribunal Federal, a legitimidade democrática das decisões estruturais, a cidadania, a accountability judicial e as tensões entre jurisdição constitucional e democracia.

Um primeiro eixo de reflexão concentra-se nos fundamentos teóricos da Constituição e da democracia. Os trabalhos dedicados à teoria discursiva de Habermas, à força irradiante da Constituição sobre os demais ramos do Direito e à teoria do poder constituinte demonstram a permanência de problemas estruturais da teoria constitucional, especialmente quanto à legitimação do poder, à centralidade dos direitos fundamentais e à relação entre Constituição, deliberação pública e democracia.

Outro núcleo relevante da obra volta-se à participação política, à cidadania e aos limites da democracia representativa. As pesquisas sobre a participação do cidadão na construção e tutela dos direitos fundamentais, os graus de cidadania na Constituição de 1891 e a

democracia brasileira como limitada poliarquia evidenciam que a democracia não pode ser compreendida apenas como procedimento eleitoral, mas como processo permanente de inclusão, participação, controle social e efetivação de direitos.

A coletânea também enfrenta, com especial densidade crítica, o papel das instituições judiciais no Estado Democrático de Direito. Os estudos sobre a rejeição de indicado ao Supremo Tribunal Federal, as propostas de emenda constitucional relacionadas ao papel do STF, as decisões estruturais, o experimentalismo constitucional, o regimento interno da Suprema Corte, a atuação do Conselho Nacional de Justiça e a crise de confiança no Poder Judiciário revelam a centralidade do debate sobre legitimidade democrática, separação de poderes, autocontenção, accountability e governança constitucional.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal aparece como instituição decisiva para a compreensão das disputas constitucionais brasileiras contemporâneas. A análise de casos relevantes, de arranjos jurídico-institucionais, de reações legislativas e de possíveis mutações constitucionais demonstra que a jurisdição constitucional se encontra permanentemente tensionada entre o dever de proteção dos direitos fundamentais e a necessidade de preservação da legitimidade democrática de suas decisões.

Outro eixo de grande atualidade diz respeito ao constitucionalismo digital e aos novos desafios impostos pelas tecnologias às garantias fundamentais. A pesquisa sobre dever de cuidado e restrições de segurança em plataformas digitais, a partir da experiência da plataforma Roblox, evidencia que a transformação tecnológica exige novas categorias de proteção constitucional, especialmente em ambientes digitais frequentados por crianças, adolescentes e outros grupos vulneráveis. A digitalização das relações sociais impõe ao Direito Constitucional o dever de repensar responsabilidade, proteção, liberdade, segurança e regulação democrática dos espaços virtuais.

A obra ainda contempla importantes reflexões sobre soberania, preferências coletivas e reconfigurações pós-modernas do poder político. Em um cenário marcado por fragmentação institucional, pluralização de atores sociais e deslocamento de centros decisórios, a soberania deixa de ser examinada apenas como autoridade estatal vertical e passa a ser problematizada em suas dimensões democráticas, sociais e comunicativas.

Também se destaca a análise do efeito backlash e da reação legislativa em matéria constitucional, especialmente a partir do caso da vaquejada. O tema revela a complexidade

das interações entre decisões judiciais, deliberação parlamentar, valores sociais, proteção de direitos e disputa política, demonstrando que a Constituição é permanentemente interpretada, tensionada e reconstruída no espaço público.

Em conjunto, os trabalhos reunidos nesta obra evidenciam que Constituição, teoria constitucional e democracia formam um campo de investigação indissociável. A pluralidade temática da coletânea não compromete sua unidade; ao contrário, revela que os grandes desafios constitucionais contemporâneos exigem abordagens múltiplas, críticas e interdisciplinares, capazes de compreender as relações entre direitos fundamentais, instituições, cidadania, jurisdição, tecnologia e participação democrática.

Esta publicação representa, portanto, contribuição relevante para o fortalecimento da pesquisa jurídica brasileira. Ao reunir estudos apresentados no IX Encontro Virtual do CONPEDI, a obra reafirma o compromisso dos Programas de Pós-Graduação em Direito com a produção científica qualificada, com o debate democrático e com a construção de respostas jurídicas adequadas aos dilemas do constitucionalismo contemporâneo.

Ao apresentar esta coletânea, registra-se o reconhecimento aos autores e autoras pelos estudos desenvolvidos e pela qualidade das reflexões submetidas ao debate acadêmico. Espera-se que a obra contribua para o aprofundamento das discussões sobre Constituição, teoria constitucional e democracia, estimulando novas pesquisas e fortalecendo o compromisso comum com a efetividade dos direitos fundamentais e a preservação do Estado Democrático de Direito.

Coordenadores do Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II

José Roberto Anselmo

Centro Universitário de Bauru — Instituição Toledo

Edinilson Donisete Machado

Universidade Estadual do Norte do Paraná — UENP

Caio Henrique Lopes Ramiro

Instituição Toledo de Ensino

**DEMOCRACIA BRASILEIRA COMO LIMITADA POLIARQUIA: ENTRE
INCLUSÃO FORMAL E DÉFICIT DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM
CONTEXTO DE POLARIZAÇÃO**

**BRAZILIAN DEMOCRACY AS A LIMITED POLYARCHY: BETWEEN FORMAL
INCLUSION AND THE DEFICIT OF EFFECTIVE POLITICAL PARTICIPATION
IN A CONTEXT OF POLARIZATION**

Pedro Henrique Fidelis Costa ¹

Resumo

O presente artigo analisa os limites à consolidação de uma democracia substancial no Brasil contemporâneo à luz da teoria das poliarquias de Robert Dahl, com ênfase nas dimensões da contestação pública e da inclusividade política. Parte-se da hipótese de que a polarização política não apenas intensifica o déficit democrático, mas também contribui para a manutenção de um modelo de quase-poliarquia, ao restringir a competição política a polos antagônicos relativamente estáveis e dificultar a ampliação da participação popular em sua dimensão material, uma vez que desconsidera o paradigma do pluralismo político, mantendo na prática uma verdadeira dualidade política. Os resultados indicam que, embora haja formalmente mecanismos de participação e alternância de poder no Brasil, persistem estruturas que limitam a inclusão efetiva da sociedade nos processos decisórios, aproximando o país de um modelo de oligarquias competitivas. Verifica-se, ainda, que o sistema proporcional de lista aberta e a exigência de filiação partidária atuam como barreiras à renovação política. Como resultado da pesquisa, sustenta-se a necessidade de reformas estruturais voltadas à ampliação da contestação pública e da participação direta e vinculante da sociedade, incluindo a adoção de mecanismos que fortaleçam a representação, ampliem o acesso ao processo político e assegurem maior protagonismo popular na definição da agenda estatal, bem como auxiliar no fim do dualismo político causado pela polarização.

Palavras-chave: Polarização política, Contestação pública, Poliarquia, Sistema representativo, Inclusão popular

political duality. The results indicate that, although formal mechanisms of participation and alternation of power exist in Brazil, structural constraints persist that limit the effective inclusion of society in decision-making processes, bringing the country closer to a model of competitive oligarchies. It is also observed that the open-list proportional system and the requirement of party affiliation act as barriers to political renewal. As a result of the research, the need for structural reforms is emphasized, aimed at expanding public contestation and the direct and binding participation of society, including the adoption of mechanisms that strengthen representation, broaden access to the political process, and ensure greater popular protagonism in setting the state agenda, as well as contributing to overcoming the political dualism generated by polarization.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Political polarization, Public contestation, Popular inclusion, Polyarchy, Representative system

INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, a busca por uma democracia plena tem sido o desafio para a sociedade civil nos últimos 38 anos de vigência da Constituição de 1988 (Brasil), muito em razão da acentuada polarização política percebida nos últimos 12 anos¹.

A intensificação dos discursos antagônicos, marcado pela deslegitimação do outro e pelo enfraquecimento dos espaços de diálogo entre as correntes políticas, tem comprometido a construção de um consenso racional mínimo na sociedade brasileira, requisito indispensável para o bom funcionamento da democracia.

Nesse ambiente, a efetivação de uma democracia substancial — que ultrapasse a mera dimensão formal — depende do fortalecimento de mecanismos de participação popular, da legitimidade das instituições e da reconstrução de uma esfera pública orientada pelo debate racional, inclusivo e de respeito às diferentes formas de pensamento que produzem invariavelmente o dissenso, considerando o atual paradigma da *difference*².

Diante da proximidade das eleições presidenciais de 2026, o tema assume especial relevância, pois impõe uma reflexão crítica acerca dos desafios da democracia no Brasil, os quais não podem ser reduzidos à mera polarização política, sob pena de esvaziarmos o debate público necessário à promoção do bem comum.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar os desafios à consolidação de uma democracia plena no Brasil contemporâneo, à luz da teoria das poliarquias de Robert Dahl, especialmente diante do cenário de acentuada polarização política, investigando o grau de inclusividade popular e a legitimidade das estruturas de poder.

Parte-se da hipótese de que a polarização política no Brasil não apenas acentua o déficit democrático, mas contribui para a manutenção de um modelo de quase-poliarquia, ao reduzir a democracia à lógica eleitoral e dificultar a ampliação da inclusividade material e da contestação pública, preservando estruturas oligárquicas de poder.

¹ A existência de dois polos políticos passou a ser notada mais intensamente a partir das eleições presidenciais de 2014, marcadamente no segundo turno, pelos candidatos Aécio Neves (PSDB/MG) e Dilma Rousseff (PT/RS).

² Trata-se de um paradigma interpretativo do direito, que valoriza o dissenso e não o consenso, a dispersão da polêmica e não a reconciliação da sabedoria, a assimetria e não a unidade, a incoerência e não a coerência, a divergência e não a convergência (SIMIONI, 2018).

Ao final, a pesquisa buscará responder à seguinte indagação: em que medida a polarização política e os limites estruturais do sistema representativo brasileiro impedem a transição de uma quase-poliarquia para uma poliarquia efetiva, especialmente quanto à inclusividade material e à participação direta da sociedade nas decisões políticas?

Como objetivos específicos, o artigo propõe: (i) analisar se, de fato, há no Brasil a consolidação de uma democracia plena ou se se verifica a persistência de oligarquias políticas que se perpetuam no poder sob o pretexto de promover os valores de grupos antagônicos, bem como as consequências da polarização ideológica para a estabilidade política; e (ii) examinar o grau de inclusividade democrática no Brasil, especialmente no que se refere à efetiva participação da sociedade nos processos de formação das decisões políticas, questionando se o exercício do voto é suficiente para a concretização plena da cidadania; (III) propor, ao final, medidas para incrementar o grau de participação popular e os mecanismos de contestação pública.

Adota-se como marco teórico a teoria das poliarquias desenvolvida por Robert Dahl³, especialmente a partir da obra *Poliarquia*, na qual o autor estabelece critérios fundamentais para a compreensão da democracia contemporânea, com destaque para as dimensões da contestação pública e da inclusividade. Como auxiliar, a pesquisa utiliza as obras de Luiz Phillipe de Orleans e Bragança⁴, a fim de contribuir com uma análise crítica acerca das estruturas políticas e institucionais brasileiras, especialmente no que se refere à formação e à possível perpetuação de elites no poder, permitindo um diálogo entre a teoria democrática clássica e a realidade política nacional.

No tocante à metodologia, adota-se o método dedutivo, partindo das premissas teóricas estabelecidas por Robert Dahl acerca das poliarquias para analisar a realidade do sistema político brasileiro. Em complemento, utiliza-se o método empírico-indutivo, a partir da observação de elementos concretos do cenário político nacional, especialmente no que se refere à polarização política, à dinâmica eleitoral e aos mecanismos de participação popular. Ademais, emprega-se o método comparativo, buscando confrontar os critérios teóricos de inclusividade e contestação pública com a prática democrática brasileira, a fim de verificar a existência de eventuais déficits democráticos.

³ Robert A. Dahl foi cientista político e professor catedrático na Universidade de Yale nos Estados Unidos.

⁴ Cientista político e atualmente deputado federal pelo Partido Liberal (SP).

Por fim, a pesquisa possui caráter qualitativo, orientando-se pela interpretação crítica dos dados e das categorias teóricas adotadas, com o objetivo de compreender os limites e as possibilidades da democracia no Brasil diante do atual cenário de polarização política.

1. ENTRE POLIARQUIA E OLIGARQUIAS COMPETITIVAS: EFEITOS DA POLARIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

As poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2022, p. 31). Em outras palavras, trata-se de um regime com alto grau de participação popular e com competição real pelo poder.

Robert Dahl apresenta duas dimensões teóricas fundamentais para a compreensão do processo de democratização e consolidação de uma poliarquia: a contestação pública e a inclusividade. A partir da representação gráfica desses dois vetores, é possível visualizar que, à medida que se aproximam de suas extremidades, os regimes políticos tendem a se diferenciar de forma mais nítida, assumindo características próprias e distintas. Assim, a combinação entre maior ou menor grau de contestação e inclusão política permite identificar diferentes tipos de regimes, que variam desde hegemonias fechadas até poliarquias.

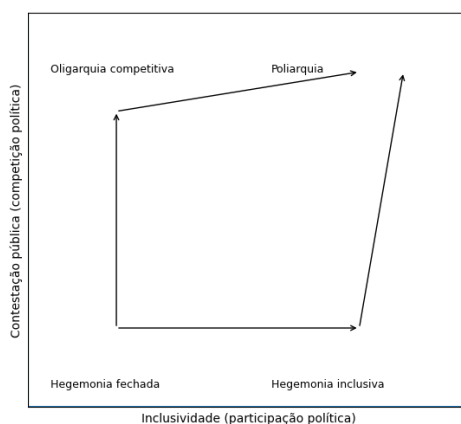


Figura 1 - Dimensões da democratização segundo Robert Dahl

Fonte: Elaboração própria, com base em DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição.

O gráfico auxilia o observador a identificar se determinado regime se alinha ou não ao ideal democrático, embora Dahl reconheça que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado (DAHL, 2022, p. 31). No caso brasileiro, a leitura do gráfico revela uma trajetória histórica marcada por avanços graduais na inclusividade, considerando que, após a Constituição de 1988 (Brasil), em razão do fim do regime militar, os postulados da democracia ganharam especial relevo no debate público, com uma preocupação constante em afirmar a prevalência dos direitos políticos através do voto universal e eleições periódicas⁵.

Contudo, embora a inclusividade política esteja formalmente assegurada e, em certa medida, também se verifique qualitativamente o engajamento da sociedade civil no debate público, com demonstrações de preocupação na condução do bem comum, ainda persistem desafios quanto à ampliação dos meios de contestação pública e à efetivação da vontade popular, em grande parte em razão da má influência das estruturas oligárquicas e da recorrente polarização política.

Nesse contexto, o Brasil posiciona-se, ainda em zonas intermediárias do gráfico de Dahl, aproximando-se mais de oligarquias competitivas do que de uma poliarquia plena, uma vez que a competição real pelo poder tem se concentrado nos últimos 12 anos em grupos políticos antagônicos, esvaziando o espaço para uma real disputa pela ascensão ao poder com base na pluralidade política⁶. Em outras palavras, pode-se sustentar que a polarização contemporânea, longe de representar necessariamente um aprofundamento da democracia, revela traços característicos de um modelo próximo às oligarquias competitivas descritas por Dahl, além de promover uma invisibilidade dos cidadãos que dela não compactuam.

Nesse sentido, Pierre Rosanvallon aduz:

A invisibilidade alimenta assim o desencanto diante do político. A tentação é forte, para os cidadãos, de se deixar seduzir pelos movimentos antipolíticos e populistas que pretendem ser autênticos porta-vozes dos subalternos e verdadeiros defensores da dignidade ultrajada. (ROSANVALLON, 2017, P. 12).

⁵ Muito embora o histórico brasileiro nos demonstre um grande movimento de despolitização das massas e de transferência da contestação pública ao próprio aparato do Estado, alijando o controle popular do processo de tomada de decisão política.

⁶ A Constituição brasileira (1988) apregoa logo em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil tem como fundamento o pluralismo político, contudo, o que se observa na prática é que o país se aproxima muito mais de uma dualidade política.

A invisibilidade social descrita por Rosanvallon constitui terreno fértil para a polarização política, na medida em que o esvaziamento do real no discurso político é substituído por narrativas simplificadoras e antagônicas típicas do dualismo político verificado no Brasil.

Com a disputa pelo poder concentrada em torno de grupos políticos relativamente estáveis e personalistas, como se observa na atual divisão entre o campo associado ao ex-presidente Jair Bolsonaro e aquele liderado pelo atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva, evidencia-se que, embora haja competição eleitoral e participação popular no pleito, a estrutura do jogo político permanece fortemente condicionada por lideranças dominantes e por arranjos de poder que limitam a renovação efetiva das elites políticas, reforçando a percepção de que o Brasil ainda não alcançou, em plenitude, os padrões ideais de uma poliarquia consolidada, nos termos propostos por Robert Dahl⁷.

Há, ademais, um aspecto mais profundo que tem contribuído para a instabilidade da sociedade brasileira no contexto da polarização política: a crescente intolerância em relação às diferentes formas de pensamento, em contraposição ao paradigma da *difference*, que pressupõe o reconhecimento e a valorização do dissenso como elemento constitutivo da democracia. Nesse cenário, o enfraquecimento da disposição ao diálogo e à convivência plural compromete não apenas a qualidade da contestação pública, mas também a própria legitimidade do processo democrático.

Com efeito, quanto mais fragmentada e antagonizada se apresenta a sociedade, maiores são os riscos de ruptura institucional e de deslocamento para posições extremadas, nas quais o adversário político deixa de ser percebido como legítimo participante do jogo democrático e passa a ser tratado como inimigo a ser eliminado do espaço público.

Ambos os polos da atual polarização política têm, em maior ou menor medida, contribuído para o enfraquecimento de uma cultura democrática fundada no respeito às diferenças de pensamento. Um dos exemplos mais emblemáticos, em razão de sua ampla repercussão nacional e internacional, foi o episódio ocorrido em Brasília, em 8 de janeiro de 2023, quando manifestantes insatisfeitos com o resultado das eleições presidenciais promoveram a invasão e a depredação de prédios públicos. O evento evidencia como a radicalização política, aliada à intolerância em relação ao dissenso, pode resultar na ruptura dos

⁷ Nas últimas eleições presidenciais em 2022 disputadas entre Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, a polarização política alcançou o ápice de uma disputa majoritária, marcado por uma vitória eleitoral com baixa diferença de votos entre os candidatos e exclusão de outras correntes políticas que buscavam a ascensão ao cargo presidencial.

parâmetros mínimos de convivência democrática, comprometendo a legitimidade das instituições e tensionando os limites do próprio Estado de Direito. De outro lado, também se verificam manifestações de intolerância em espaços tradicionalmente associados ao pluralismo, como as universidades públicas, nas quais, não raramente, membros dissidentes do pensamento dominante são alvo de hostilizações, agressões verbais e, em casos mais graves, até mesmo de violência física.

Tal cenário reforça a percepção de que a dificuldade de convivência com o contraditório não se restringe a um único espectro ideológico, mas constitui um fenômeno mais amplo, que fragiliza o ambiente democrático e compromete a construção de um espaço público efetivamente plural.

2. ENTRE PARTICIPAÇÃO FORMAL E MATERIAL: OS LIMITES DO PODER POPULAR NO BRASIL

No contexto democrático todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: de formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 2022, p. 26).

A par da constatação do baixo grau de competição efetiva pelo poder político no Brasil, decorrente da polarização entre dois grupos partidários, impõe-se refletir sobre o nível de inclusividade democrática, especialmente no que concerne à participação popular nas deliberações públicas.

O aprofundamento da discussão acerca do grau de inclusividade do cidadão brasileiro na política, um dos vetores relevantes para aferir a existência — ou não — de uma poliarquia no país, demanda a análise dos mecanismos concretos de participação popular nos processos de formação da vontade política, para além das formas tradicionais de representação⁸.

A noção contemporânea de inclusividade democrática exige um alargamento dos canais de participação popular nos processos de tomadas de decisão, sobretudo por vivermos

⁸ Como o voto universal e periódico.

na era digital e da fluidez informacional. Isso se intensifica com o advento do paradigma que valoriza o dissenso como elemento estruturante do debate público e estimula a reaproximação das diferentes correntes de pensamento através do diálogo e participação direta nas decisões coletivas.

A experiência prática ao longo dos anos revela um movimento de despolitização das massas, acompanhado do progressivo alijamento da população dos processos de formação das decisões políticas. Ainda que, nos últimos anos, a sociedade civil brasileira tenha demonstrado maior mobilização e interesse em participar diretamente da vida política, em busca de maior inclusividade, a classe política, em grande medida, mostra-se incapaz de compreender esse fenômeno, persistindo em manter estruturas decisórias que limitam a participação popular nas deliberações públicas.

O comportamento do poder político revela a tendência de manutenção de estruturas que afastam a população dos processos de tomada de decisão, perpetuando o seu alijamento das deliberações públicas⁹. Tal cenário contribui para distanciar o Brasil da concretização de uma verdadeira poliarquia, nos moldes propostos por Robert Dahl, na medida em que a inclusividade observada no país assume contornos predominantemente formais, desprovida de densidade material. Na prática, a participação popular acaba sendo reduzida, em grande medida, ao exercício periódico do voto nas eleições majoritárias e proporcionais, sem a correspondente ampliação de mecanismos efetivos de intervenção cidadã no processo político, apesar da sociedade civil já ter demonstrado o desejo em participar diretamente das deliberações públicas. Outro exemplo de debate que padece da ausência de consulta popular diz respeito à legalização do uso da maconha e à prática do aborto. Em ambas as situações, o processo decisório não foi sequer conduzido pelo Poder Legislativo, mas deslocado ao Poder Judiciário, por intermédio do Supremo Tribunal Federal, o que acentua, ainda mais, o discurso de deslegitimação das instituições e a insatisfação social decorrente da exclusão da população desses debates de elevada relevância.

Assim como já apontado no capítulo anterior quanto ao malefício da polarização política, as manobras que também excluem a população dos processos de tomada de decisão —

⁹ Ao todo, o Brasil realizou poucas consultas populares diretas. A primeira ocorreu em 1963, quando se consultou a população acerca da consolidação do parlamentarismo como sistema de governo. A segunda, por imposição da Constituição de 1988, foi realizada em 1993, ocasião em que os cidadãos foram novamente chamados a decidir sobre o sistema e a forma de governo. Por fim, a terceira deu-se em 2005, por meio de referendo previsto no artigo 35 da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), com o objetivo de deliberar sobre a proibição do comércio de armas de fogo. Cumpre salientar que, em todas essas ocasiões, houve expressiva participação popular, o que enfraquece a assertiva de que o povo brasileiro não se interessa por política.

sobretudo quando há clara demonstração de anseio social por maior inclusão — contribuem para o surgimento de um fenômeno de deslegitimação das instituições. Nesse contexto, estas passam a ser percebidas por parcela significativa da sociedade como centros de poder dissociados do interesse público, atuando mais em favor de si mesmas do que da coletividade.

Trata-se de um cenário preocupante, cujos contornos tornam-se cada vez mais evidentes diante das reiteradas manifestações de repúdio aos Poderes da República, amplamente difundidas nas redes sociais, revelando o crescente distanciamento entre as estruturas institucionais e a sociedade civil brasileira.

A partir dessa realidade, consolida-se a percepção de que, no Brasil, há a atuação de um verdadeiro *establishment*, compreendido como um conjunto de forças que, embora nem sempre formalmente institucionalizadas, exercem influência determinante nos processos decisórios estatais, muitas vezes à margem do controle democrático direto, para tutelar seus próprios interesses, ainda que venham de encontro à promoção do bem comum. Tal fenômeno pode ser interpretado à luz da clássica formulação de Ferdinand Lassalle acerca dos “fatores reais de poder”, segundo a qual a Constituição efetiva de um Estado não se restringe ao seu texto normativo, mas é composta, sobretudo, pelas forças sociais, econômicas e políticas que, na prática, condicionam e direcionam o exercício do poder.

Nesse sentido, a dinâmica política brasileira revela que determinadas estruturas — como elites partidárias, grupos econômicos organizados, setores da burocracia estatal e, em certa medida, atores institucionais com elevada capacidade de agenda — atuam como vetores de estabilização do sistema, frequentemente resistindo a alterações que possam ampliar a participação popular ou reconfigurar a distribuição do poder político¹⁰.

¹⁰ Por outro lado, emerge, no debate público contemporâneo, uma preocupação de elevada gravidade institucional: a possível influência do crime organizado nos bastidores da política brasileira. Ainda que tal fenômeno não se apresente de forma transparente ou plenamente comprovada em todos os seus contornos, há indícios e episódios recentes que suscitam questionamentos relevantes acerca da permeabilidade de determinadas estruturas estatais a agentes vinculados a organizações criminosas. Sob essa perspectiva, tais atores podem ser compreendidos como uma manifestação extrema dos “fatores reais de poder”, na acepção de Ferdinand Lassalle, na medida em que, mesmo à margem da legalidade, possuem potencial de interferir, direta ou indiretamente, nos processos decisórios e na dinâmica institucional do Estado. A mera percepção social dessa influência já se revela suficiente para produzir efeitos deletérios sobre a legitimidade democrática, uma vez que reforça a desconfiança da população em relação à autonomia e à integridade das instituições públicas. Nesse contexto, a existência — real ou percebida — desses “agentes ocultos” tensiona ainda mais o ideal de inclusividade democrática, ao deslocar o centro de poder para esferas não sujeitas ao controle popular ou à *accountability* institucional. Há registros recentes que intensificaram o debate público sobre o tema, como a repercussão de visitas institucionais envolvendo pessoas relacionadas a indivíduos investigados ou condenados por participação em organizações criminosas no Ministério da Justiça em 2023, bem como agendas de autoridades públicas, no caso, o então Ministro da Justiça Flávio Dino, em territórios sob forte influência do crime organizado. Tais episódios foram amplamente divulgados na mídia e nas redes

3. AS ONDAS DE DEMOCRATIZAÇÃO EM ROBERT DAHL E O CONTEXTO BRASILEIRO

A análise das ondas de democratização descritas por Robert Dahl revela que a construção da democracia não se dá de forma estática, mas por meio de um processo gradual de expansão das garantias políticas e da inclusão cidadã. A resposta é que a poliarquia é a condensação de vários processos históricos, muitos deles concomitantes com o mesmo fenômeno, o capitalismo, que também emergiu, em um primeiro momento, na mesma parte do mundo que o liberalismo nasceu (O'DONNELL, 1998).

A primeira onda de democratização seria a transição de um regime hegemônico ou de competição entre oligarquias políticas para um modelo de quase-poliarquia, como sendo aquele que permite certa inclusão popular na política, como participação nas eleições, o voto universal e direto, bem como certa abertura para a ascensão de outros grupos políticos no poder. Em outras palavras, uma contestação pública maior que permite abranger outros grupos políticos na disputa, bem como uma inclusividade popular em sua acepção formal. Essa onda de democratização pode ser percebida logo ao final do Século XIX, a partir da ascensão das classes trabalhadoras o que permitiu a a ascensão de partidos socialistas e trabalhistas na Europa Ocidental (DAHL, 1970, p. 44)¹¹.

Na segunda onda, verifica-se as chamadas quase-poliarquias, materializadas por uma maior institucionalização das liberdades políticas, pluralismo partidário e eleições periódicas, em preparo para a consolidação de uma poliarquia. No caso brasileiro, a transição promovida pela Constituição de 1988 pode ser compreendida como expressão da segunda onda de democratização, na medida em que fixou os elementos centrais da poliarquia, tais como o sufrágio universal, a institucionalização de eleições para alternância de poder, o reconhecimento de direitos fundamentais e a ampliação do pluralismo político. Sob o prisma formal, houve

sociais, gerando questionamentos acerca dos limites institucionais dessas interações e seus impactos na percepção de legitimidade das instituições estatais.

¹¹ Um grande exemplo da primeira onda de democratização proposta por Dahl ocorreu na antiga Rússia Imperial em 1905, com a criação da chamada Duma – uma espécie de órgão legislativo que tinha a missão de representar as reivindicações populares ao então Czar Nicolau II. Porém, possuía baixo poder vinculante, com seus poderes podendo ser limitados pelo soberano. À luz da teoria poliárquica a Duma russa pode ser compreendida como uma transição, ainda que tímida, de um regime hegemônico monárquico fechado para um regime com certa contestação pública, porém, ainda, com baixa inclusividade popular.

inequívoco avanço em direção a um modelo poliárquico, com a superação do regime autoritário e a abertura do sistema político à participação eleitoral.

Por fim, a terceira onda representa um estágio de aprofundamento democrático, no qual as poliarquias passam a incorporar mecanismos mais sofisticados de participação e controle social, ampliando não apenas o direito de votar, mas também as condições efetivas de influência dos cidadãos sobre as decisões governamentais. O grande exemplo de terceira onda democrática, à luz da teoria de Dahl, ocorre na Suíça. Esse regime político é conhecido por congrega aspectos da representação indireta com os elementos da participação popular direta. Assim, decisões políticas fundamentais relacionadas à tributação, orçamento público e até modificação da Constituição, passam, necessariamente, pelo crivo popular direto. Esse arranjo institucional promove não apenas a ampliação da inclusividade, mas também o fortalecimento da contestação pública, na medida em que possibilita a intervenção direta da sociedade nos processos decisórios de maior relevância, transmutando um modelo formal de participação popular para um verdadeiro ambiente material de exercício das potestades públicas.

A breve digressão acerca das ondas de democratização, tal como delineadas por Robert Dahl, revela-se fundamental para a adequada compreensão do estágio de desenvolvimento do atual regime democrático brasileiro. Isso porque a análise evolutiva dos processos de ampliação da inclusividade e da contestação pública permite situar o Brasil não apenas sob uma perspectiva descritiva, mas sobretudo crítica, inserindo-o em um contexto teórico mais amplo de construção da poliarquia.

A partir desse referencial, torna-se possível avaliar em que medida as instituições brasileiras permanecem circunscritas à dimensão meramente formal da democracia, sem que se tenha verificado uma efetiva transição para um modelo de participação substancial e controle social qualificado, bem como o déficit de contestação pública ou de disputa do poder que se instaurou no Brasil nos últimos 12 anos com a polarização política.

Nesse sentido, a realidade brasileira indica que, embora tenham sido incorporados elementos típicos da poliarquia, não houve a correspondente consolidação de mecanismos capazes de assegurar a influência concreta da sociedade nos processos decisórios. Aliado ao baixo grau de inclusividade democrática em sua dimensão material, o cenário brasileiro é agravado por uma intensa polarização política que tem impedido o debate acerca das reformas estruturais necessárias ao aprimoramento do modelo constitucional brasileiro vigente.

Consolidou-se no imaginário popular a equivocada percepção de que a democracia se exaure na disputa pela titularidade do Poder Executivo federal, como se a escolha do mandatário presidencial constituísse um fim em si mesmo. A redução do fenômeno democrático à lógica eleitoral majoritária presidencial empobrece o debate público e desvia a atenção da sociedade civil de questões estruturais relacionadas à participação efetiva, ao controle social e à responsividade das instituições. Como resultado, perpetua-se um modelo democrático de baixa densidade participativa, no qual os mecanismos formais de representação não se convertem em instrumentos reais de influência popular.

A superação desse quadro de polarização passa, necessariamente, pela redefinição das bases estruturais do sistema representativo, de modo a deslocar o foco do debate democrático da mera disputa presidencial para a ampliação dos canais institucionais de participação. Ao fortalecer mecanismos que aproximem representantes e representados e que viabilizem a intervenção direta da sociedade nas decisões fundamentais, reduz-se a centralidade do conflito polarizado e promove-se uma democracia mais plural, responsiva e materialmente inclusiva.

O implemento de um modelo poliárquico no Brasil exige a reconfiguração estrutural do atual sistema representativo no Poder Legislativo nacional, o que passa pela substituição do critério proporcional de votos na composição da Câmara dos Deputados por um modelo que aproxime representantes e representados. Impõe-se, ainda, a previsão de mecanismos na Constituição (Brasil, 1988) que permitam à população manifestar o interesse em participar diretamente do processo decisório sobre questões políticas fundamentais, como etapa preparatória à realização de plebiscitos ou referendos, bem como a atribuição de caráter vinculante às decisões populares no âmbito da formação da vontade estatal.

3.1 Reconfiguração do sistema de representação parlamentar: da lógica proporcional à aproximação distrital

A consolidação de uma poliarquia efetiva no Brasil demanda a revisão do atual modelo de representação na Câmara dos Deputados, estruturado sob o sistema proporcional de lista aberta. Embora esse sistema favoreça a pluralidade partidária, há anos se discute sua substituição por um sistema de representação que proporcione uma maior aproximação do eleitor com os agentes políticos.

A escolha dos representantes legislativos constitui uma das manifestações da chamada *accountability*¹² vertical — entendida como a sindicabilidade dos atores políticos pela população. Nesse contexto, as eleições periódicas configuram-se como um de seus principais instrumentos. Contudo, cumpre ressaltar que a existência de sistemas partidários pouco estruturados compromete significativamente sua eficácia, na medida em que dificulta a identificação programática e enfraquece os mecanismos de responsabilização política. É o caso do atual sistema proporcional, o qual produz efeitos colaterais relevantes, como a fragmentação política, a baixa identificação entre eleitor e representante e a consequente dificuldade de controle social sobre o exercício do mandato.

Nesse contexto, a adoção de um modelo distrital — seja em sua forma pura ou mista — apresenta-se como alternativa institucional apta a promover maior proximidade entre representantes e representados, reforçando os mecanismos de *accountability* vertical. Ao vincular o parlamentar a uma base territorial delimitada, cria-se um ambiente mais propício à sindicabilidade do mandato, na medida em que o eleitor passa a identificar, com maior clareza, o responsável direto por sua representação política.

Essa conjuntura tem por finalidade a descentralização das manifestações de poder político. Embora se trate, em princípio, de proposta voltada à alteração do sistema de preenchimento das vagas no parlamento federal — com a substituição do modelo proporcional pelo voto distrital —, a tendência é a promoção de uma maior dispersão do poder político. Tal dinâmica favorece o estreitamento da relação entre eleitor e representante, permitindo um controle mais efetivo do exercício do mandato por parte do eleitorado¹³.

Sob a perspectiva dahliana, a descentralização do poder político contribuiria para o fortalecimento simultâneo das dimensões de contestação pública e inclusividade, não apenas

¹² Trata-se de expressão formulada por Guillermo O'Donnell, professor da Universidade de Notre Dame (EUA), que se refere às formas de controle do exercício do poder, seja por meio das instituições formais do Estado — *accountability* horizontal —, seja pelo controle popular direto — *accountability* vertical.

¹³ Muito embora não constitua o tema central desta pesquisa, sustenta-se que a descentralização do poder político representa elemento essencial para a estabilidade institucional no Brasil. A conjuntura atual — mesmo inserida na era das redes sociais e da ampla circulação de informações — evidencia a insuficiência do modelo de centralização das competências constitucionais na União. Isso se explica, em primeiro lugar, pela dimensão continental do país, comparável à dos Estados Unidos, marcada por acentuadas diferenças regionais em termos de costumes, demandas e necessidades. Tal realidade impõe a necessidade de maior proximidade entre o poder político e a população, o que somente se viabiliza mediante o fortalecimento dos parlamentos locais e a ampliação da autonomia orçamentária e financeira dos entes federados. Em segundo lugar, a crise de representatividade — ou de legitimidade institucional — encontra, em parte, sua explicação no distanciamento entre o poder central e as instâncias locais. Nesse contexto, a recorrente formulação de planos nacionais em áreas estratégicas, como educação, saúde e segurança pública, revela-se frequentemente ineficaz, uma vez que desconsidera a diversidade territorial e as especificidades regionais do país, comprometendo, desde a origem, sua efetividade.

no plano formal, mas sobretudo material, ao permitir que a população exerça controle mais efetivo sobre o processo legislativo e sobre a atuação de seus representantes.

Nesse sentido, Dahl apregoa:

Uma descrição integral das oportunidades disponíveis para participação e contestação no interior de um país certamente exige que se diga algo sobre as oportunidades disponíveis no interior das entidades subnacionais. (DAHL, 1970, p. 34).

Nessa passagem, Dahl quer dizer que a democracia real de um país só pode ser compreendida plenamente quando analisamos também as condições de participação e oposição existentes nos estados, municípios e não apenas no governo nacional de um país. A adoção do sistema distrital para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados apresenta-se, nesse contexto, como um passo relevante para a concretização de uma poliarquia efetiva no Brasil, na medida em que permite, em nível local, tanto a inclusividade popular quanto as possibilidades reais de contestação pública, elementos centrais da teoria dahlsiana.

3.2 Contestação pública e ampliação da participação política: o papel das candidaturas independentes

No cenário de uma maior competição pelo poder, surge a admissão de candidaturas independentes como medida relevante para o incremento da contestação pública no interior do sistema democrático brasileiro.

A atual Constituição (Brasil, 1988) exige a filiação partidária como requisito de elegibilidade, o que acaba por restringir o acesso de novos atores ao processo eleitoral e condicionar a participação política à intermediação das agremiações partidárias, criando, assim, a partidocracia, que é o instrumento eficaz da permanência das oligarquias políticas no poder (CARVALHOSA, 2021).

Sob a perspectiva teórica da poliarquia, a concentração do acesso ao poder político em estruturas partidárias exclusivas revela-se incompatível com a própria lógica democrática

delineada por Dahl, na medida em que tende a produzir uma dinâmica de competição restrita entre grupos organizados, configurando verdadeiras oligarquias políticas em disputa pelo poder.

Nesse contexto, a exigência de filiação partidária como condição indispensável à elegibilidade contribui para a formação de um ambiente político menos permeável às demandas sociais e menos aberto à renovação¹⁴, afastando-se do ideal poliárquico de ampla competição e efetiva possibilidade de oposição.

Acerca dos partidos políticos, Pierre Rosanvallon aduz:

No momento em que os partidos políticos e sindicatos não são mais lugares privilegiados de encontro e de expressão, um novo tipo de socialidade se experimenta. À sua maneira, o mundo político ecoa essas expectativas, sacralizando o termo “proximidade” (ROSANVALLON, 2017, p. 14).

Isso quer dizer que há uma crise das mediações clássicas da democracia representativa. No lugar disso surge um novo tipo de socialidade através de formas mais diretas, fragmentadas e imediatas da relação indivíduos e política.

Como contraponto, as candidaturas desvinculadas de filiação partidária apresentam-se como instrumentos relevantes de implementação da poliarquia, na medida em que contribuem para o fortalecimento do Parlamento e para a ampliação das dimensões de contestação pública e inclusividade política. Quanto aos partidos, eles continuam a desempenhar papéis essenciais para a democracia. Mas é certo que a própria cidadania já não os enxerga como canais exclusivos de suas demandas (BRAGANÇA, 2022).

Ao permitir que representantes atuem com maior independência em relação às estruturas partidárias, esse modelo tende a mitigar influências externas indevidas, inclusive aquelas decorrentes de articulações entre os Poderes, assegurando maior autonomia deliberativa ao Legislativo¹⁵.

¹⁴ A recorrente permanência de determinadas figuras no cenário político nacional, a exemplo de nomes como José Sarney e Renan Calheiros, evidencia a existência de estruturas de poder fortemente enraizadas, que dificultam a renovação dos quadros representativos. Esse fenômeno, associado à lógica interna das agremiações partidárias e à concentração de capital político em lideranças tradicionais, contribui para a formação de círculos de influência relativamente estáveis, aproximando-se de uma dinâmica oligárquica.

¹⁵ O escândalo do Mensalão, amplamente reconhecido como um dos mais emblemáticos casos de corrupção institucionalizada no Brasil, revelou distorções profundas no funcionamento do sistema partidário, evidenciando como a lógica de articulação entre lideranças e bancadas pode ser instrumentalizada em detrimento do interesse público. Naquele contexto, ficou demonstrado que líderes do governo à época operaram esquemas de repasse de recursos a dirigentes partidários no Congresso Nacional, com o objetivo de assegurar a orientação de voto de suas

Por fim, as candidaturas independentes exercem função igualmente relevante sob a perspectiva poliárquica de Dahl, ao promoverem uma maior inclusão popular em seu aspecto material. Isso porque ampliam as possibilidades reais de ingresso de novos atores no processo político, especialmente daqueles que, embora dotados de legitimidade social, encontram barreiras nas estruturas partidárias tradicionais.

3.3 Participação direta e controle popular: instrumentos de efetivação da poliarquia

Na lógica das poliarquias, a dimensão da contestação pública demanda um aprimoramento conceitual que ultrapasse a ideia restrita de mera competição pelo poder político, sob pena de reduzir a atuação dos agentes à simples disputa por posições institucionais. A questão, é mais ampla. A sociedade organizada deve partilhar o comando da coisa pública (BRAGANÇA, 2017, P. 33). Este é o princípio chave deste tópico da pesquisa.

Nesse sentido, a contestação pública, em articulação com a inclusão popular na política, exige a abertura efetiva de canais de fiscalização dos atos estatais e de seus agentes — sejam eles pertencentes ao Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário — à sindicabilidade popular. A participação política não pode ser compreendida apenas como a possibilidade de acesso ao poder, mas também como o reconhecimento da capacidade do cidadão de influenciar, controlar e promover transformações nos arranjos institucionais.

A questão que se coloca, neste ponto, consiste em enfrentar o dilema relativo à possibilidade de a população, por meio de instrumentos de manifestação direta, apresentar demandas e pautas sobre as quais pretenda participar ativamente do processo decisório. Trata-se de reconhecer não apenas o direito de participação, mas a efetiva capacidade de intervenção popular na definição da agenda política, superando a lógica de exclusividade dos agentes institucionais na condução das deliberações públicas.

respectivas bancadas em favor de projetos de interesse do Executivo. Tal dinâmica expõe o grau de centralização decisória no interior dos partidos e a fragilidade da autonomia individual dos parlamentares. Em um cenário de admissibilidade de candidaturas independentes, práticas dessa natureza tenderiam a encontrar maiores obstáculos, na medida em que o parlamentar desvinculado de agremiações partidárias não estaria sujeito às pressões internas e às orientações hierárquicas típicas das estruturas partidárias, o que potencialmente reduziria a eficácia de mecanismos de cooptação política e ampliaria a independência deliberativa no âmbito legislativo, em consonância com os pressupostos de uma poliarquia efetiva.

Um ponto central de crítica reside na subutilização dos mecanismos de participação popular direta, como o plebiscito e o referendo, os quais, embora formalmente previstos no ordenamento jurídico brasileiro, permanecem, na prática, dependentes da vontade dos próprios detentores do poder político. Isso porque a convocação desses instrumentos está condicionada à deliberação do Poder Legislativo brasileiro, o que cria uma situação paradoxal: a efetiva participação direta da população nos processos decisórios encontra-se subordinada à autorização daquelas cujas decisões, muitas vezes, seriam justamente objeto de controle popular.

Exemplo recente de como esse arranjo institucional pode promover um déficit democrático observa-se na tramitação de proposta de emenda à constituição nº 18/2025 (Brasil) relativa à segurança pública, especialmente no ponto referente à redução da maioridade penal. À época, o relator da matéria, o deputado federal Mendonça Filho (União/PE) chegou a inserir dispositivo que previa a realização de consulta popular direta acerca da possibilidade de redução da idade penal de 18 para 16 anos. Contudo, após negociações políticas no âmbito do Poder Legislativo, o referido trecho foi suprimido, impedindo que a população fosse diretamente ouvida sobre tema de elevada relevância social. Tal episódio evidencia, mais uma vez, a dependência da participação popular direta à vontade dos próprios agentes políticos, os quais detêm o controle da agenda deliberativa. Ainda que houvesse sinais de significativo interesse popular na realização da consulta, inclusive manifestado em canais informais e em pesquisas de opinião, prevaleceu a lógica de fechamento decisório, em prejuízo da ampliação da contestação pública e da efetiva inclusão da sociedade no processo de tomada de decisão¹⁶.

O desafio que se impõe, nesse ponto, à presente pesquisa, consiste em identificar de que forma a população poderia fazer valer sua pretensão de ser chamada a deliberar diretamente sobre matérias de relevante interesse social. No modelo constitucional vigente, a viabilização dessa participação encontra-se, em larga medida, condicionada à atuação dos próprios agentes políticos, o que limita sua efetividade. Nesse contexto, a única alternativa possível reside na introdução, por meio de emenda à Constituição, de mecanismo que assegure à população a prerrogativa de provocar a realização de consultas populares, mediante critérios objetivos previamente definidos, conferindo caráter vinculante a essa manifestação. Tal instrumento permitiria superar a dependência exclusiva da vontade legislativa, ampliando a capacidade de intervenção direta da sociedade brasileira na agenda política e fortalecendo, de modo

¹⁶ Em pesquisa realizada pelo Instituto Paraná Pesquisas, realizada em 2026, estimou-se que 77,2% do eleitorado nacional votaria a favor da redução da maioridade penal.

consistente, as dimensões de inclusividade e contestação pública próprias de uma poliarquia efetiva.

Temas que despertam a necessidade de oitiva direta da população poderiam ser plenamente abarcados por tal previsão constitucional. Questões de elevada sensibilidade social — como a descriminalização do aborto, a legalização de drogas, a redução da maioridade penal e o acesso da população a armas de fogo para defesa pessoal — figuram, com frequência, entre as demandas mais debatidas no espaço público. A submissão dessas matérias a mecanismos formais de consulta popular permitiria não apenas conferir maior legitimidade às decisões adotadas, mas também alinhar o processo decisório às expectativas sociais, reforçando as dimensões de inclusividade e contestação pública próprias de uma poliarquia efetiva¹⁷.

CONCLUSÃO

A pesquisa buscou articular o modelo de democracia proposto por Robert Dahl — especialmente a partir dos vetores da inclusividade e da contestação pública — com a realidade do sistema político brasileiro, a fim de avaliar em que medida tais parâmetros se concretizam no contexto nacional.

Seu resultado indica que a ampliação simultânea da contestação pública e da inclusão política da sociedade atua como mecanismo de limitação estrutural do poder estatal, na medida em que eleva os custos políticos de decisões arbitrárias, intensifica a vigilância social e amplia o risco de perda de legitimidade governamental, desestimulando a adoção de políticas repressivas de larga escala.

Em resposta ao problema proposto, constata-se que a polarização política, à luz da teoria das poliarquias de Robert Dahl, opera como fator de compressão da contestação pública, ao restringir a dinâmica competitiva a dois polos antagônicos relativamente estáveis,

¹⁷ Em que pese a temática atinente às armas de fogo já tenha sido submetida à deliberação popular no referendo realizado em 2005, acerca da proibição ou não do comércio legal de armas no país, o episódio revela importantes elementos para a presente análise. Naquela ocasião, mais de 60% da população manifestou-se pela manutenção da comercialização de armas de fogo, evidenciando uma posição majoritária favorável ao armamento civil. Contudo, observa-se, nos anos subsequentes, a adoção de medidas legislativas e administrativas que, em certa medida, relativizam ou desconsideram o conteúdo dessa decisão popular. Tal cenário reforça a necessidade de se repensar os mecanismos de participação direta, especialmente no que se refere à atribuição de maior densidade normativa e efetividade às manifestações populares, de modo a evitar que decisões legitimamente tomadas diretamente pela sociedade civil sejam desconsideradas pelos agentes políticos e pela burocracia estatal.

convertendo o pluralismo político — princípio estruturante da ordem constitucional — em um dualismo excludente. Esse fenômeno compromete a abertura do sistema à emergência de novas forças políticas e aproxima o arranjo institucional brasileiro de uma lógica de oligarquias competitivas.

Por outro lado, o sistema político de representação introduzido pela Constituição de 1988 revela limitações quanto à promoção da inclusividade material, uma vez que a lógica do voto proporcional de lista aberta para a Câmara dos Deputados, a qual tem a incumbência de representar o povo, e a exigência de filiação partidária funcionam como filtros institucionais que dificultam o ingresso de novos atores no processo decisório.

Nesse contexto, a transição para uma poliarquia efetiva demanda reformas estruturais que ampliem simultaneamente a contestação pública e a participação direta e vinculante da sociedade nas deliberações fundamentais, o que passa, em primeiro lugar, pela reconfiguração do sistema representativo com a migração do modelo proporcional para o distrital, de modo a aproximar representantes e representados e fortalecer a accountability. Em segundo lugar, impõe-se a admissão de candidaturas independentes, como forma de romper a intermediação exclusiva das estruturas partidárias e ampliar o acesso de novos atores ao processo político. Por fim, revela-se necessária a reforma constitucional para instituir procedimento específico de manifestação popular, apto a permitir que a própria sociedade delibere sobre o interesse em participar diretamente de determinadas decisões públicas, conferindo caráter vinculante a essa manifestação, como expressão concreta da soberania popular.

A superação desse cenário exige a reconstrução dos fundamentos da democracia brasileira, com a efetiva devolução do poder decisório à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução: Maria Aparecida de Oliveira Silva. São Paulo: Edipro, 2019.

BRAGANÇA, Luiz Philippe de Orleans. *O que é o voto distrital puro e por que ele é melhor que o distritão*. Disponível em: <https://www.lpbraganca.com.br/porque-o-voto-distrital-puro-e-melhor/>. Acesso em: 14 de abril de 2026.

_____, Luiz Philippe de Orleans. *Os 7 poderes: o Brasil no século XXI*. São Paulo: LVM Editora, 2024.

_____, Luiz Philippe de Orleans. *Por que o Brasil é um país atrasado?* Ribeirão Preto: Novo Conceito Editora, 2017.

_____, Luiz Philippe de Orleans; TAVARES, Renata (coord.). *A libertadora: uma constituição para o Brasil*. São Paulo: LVM Editora, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC da segurança pública vai ao plenário hoje, sem redução da maioria penal*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1250192-pec-da-seguranca-publica-vai-ao-plenario-hoje,-sem-reducao-da-maioridade-penal>. Acesso em: 14 de abril de 2026.

CARVALHOSA, Modesto. *Uma nova Constituição para o Brasil: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades*. São Paulo: LVM Editora, 2021.

CONSTANT, Benjamin. *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Prefácio: Christian Jecov Schallenmüller; tradução: Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* 1. ed. Leme: Edijur, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

ORMONDE, Alexandre Pereira Pinto; SOUZA, Luiz Roberto Carboni (org.). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 30. ed. São Paulo: Rideel, 2023.

PARANÁ PESQUISAS. *Pesquisa nacional sobre a maioria penal – abril de 2026*. Disponível em: <https://paranapesquisas.com.br/pesquisas/parana-pesquisas-divulga-pesquisa-nacional-sobre-a-maioridade-penal-abril-2026/>. Acesso em: 14 de abril de 2026.

ROSANVALLON, Pierre. *Parlamento dos invisíveis*. Tradução Thais Florencio de Aguiar. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2017.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Hermenêutica constitucional no paradigma da *Difference*. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 28-44, jan./abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.18593/ejil.v19i1.14487>.