

## ARTIGO ARTICLE

## Representação política e soberania popular na pandemia de covid-19 no Brasil: Esboço para um estudo<sup>1</sup>

*Representación política y soberanía popular en la pandemia de covid-19 en Brasil: Esbozo de un estudio*

*Political Representation and Popular Sovereignty in the Covid-19 Pandemic in Brazil: Outline for a Study*

■ Ilma Rezende

e-mail: irezendesoares@gmail.com

### Resumo

**Palavras-chave:** soberania popular, representação política, democracia, Estado de direito, cidadania, covid-19

**Palabras-clave:** soberanía popular, representación política, democracia, estado de derecho, ciudadanía, covid-19

**Keywords:** popular sovereignty, political representation, democracy, rule of law, citizenship, covid-19

### Abstract

The text, as an outline for future study, brings a reflection – from the context of the covid-19 pandemic in Brazil – on the relationship between the ideas of popular sovereignty and political representation as nuclear of the democratic process and the form – contemporary – assumed by the state as rule of law. It has as hypothesis to be investigated that the Brazilian civil society is increasingly active in the scope of its role in relation to the idea of popular sovereignty, the idea of political representation in line with the principles of the Brazilian Federal Constitution of 1988. This raises the debate about the directions to be followed by the country in its various fields of action.

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado entre o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022 para um seminário de trabalho a propósito do Acordo de Cooperação entre a UFRJ e a Sapienza Università di Roma. Foi atualizado em 2023.

## Introdução

Discutir sobre representação política e soberania popular implica refletir sobre processos sociopolíticos que materializam no espaço da sociedade civil a ideia de cidadania como dinâmica de relações constitutivas da democracia, como estrutura de Estado dependente, para sua consolidação, desenvolvimento e ampliação, da sociedade para a qual esse mesmo Estado se constituiu e se desenvolveu.

A estrutura do Estado materializa juridicamente a ideia de democracia como ideal civilizatório para um povo que, para realizar-se, depende de que o Estado se aproprie dos valores desse ideário, transformando-os em discursos e práticas sociais conformadoras da cidadania como dinâmica de uma sociedade que constrói a si mesma à luz dos valores fundamentais da vida, da liberdade e da igualdade e, por consequência desses, do pluralismo.

Essa dinâmica, que comporta conflitos, consensos e contradições, sendo complexa tanto em sua forma como em seu conteúdo, tem características intrínsecas que permeiam todo o processo social, tal como a relação aqui em questão: representação política e soberania popular.

No Brasil, no que se refere à pandemia de covid-19<sup>2</sup>, tivemos como particularidade um governo que negligenciou a função constitucional do Poder Executivo prescrita no caput do art. 78 da Constituição Federal:

O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil (grifos nossos).

E negligenciou ao negar, inicialmente, a existência da pandemia; depois, as ações preventivas básicas, como o uso de máscaras e outras medidas reconhecidas como de proteção à vida; e, por fim, a efetividade científica das vacinas desenvolvidas como recurso para conter as mortes por covid-19, comprovadas pelas estatísticas de letalidade da doença ao redor do mundo – o que retardou a compra de vacinas e, por conseguinte, o início da vacinação no país. Veja-se o depoimento do então diretor do Instituto Butantan à Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 (CPI da Covid-19)<sup>3</sup>:

[As] manifestações do presidente Jair Bolsonaro contra a vacina deixaram as negociações ‘em suspenso’ e atrasaram o começo da vacinação no país. (...) Em dezembro, o laboratório tinha quase 10 milhões de doses da CoronaVac (5,5 milhões de doses prontas e 4 milhões em processamento). A vacinação no mundo começou em dezembro. No Brasil, apenas em 17 de janeiro. O mundo começou a vacinar no dia 8 de dezembro. O Brasil poderia ter sido o primeiro país do mundo a iniciar a vacinação (...) (AGÊNCIA SENADO, 27/05/2021).

<sup>2</sup> A pandemia de covid-19 foi decretada como tal pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020. Seu fim foi declarado em 5 de maio de 2023. Ver: Unasus (11/03/2020) e Opas (05/05/2023).

<sup>3</sup> A CPI da Covid-19 foi criada em 13 de abril de 2021 para investigar “ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia e o colapso da saúde no estado do Amazonas” (Castro, 13/04/2021) no início de 2021. Ela foi encerrada em 26 de outubro de 2021 (ver Vieira, 26/10/2021).

Somada à tragédia humanitária da pandemia (comum a todos os países do mundo), o Brasil sofreu um sistemático ataque à democracia e ao Estado de direito por parte do chefe do Executivo, como não fora visto nos 34 anos<sup>4</sup> da Constituição Federal de 1988. Esse ataque se deu, por exemplo, na apologia à ditadura e nas investidas contra o equilíbrio entre os poderes da República, um dos pilares do Estado democrático de direito.

A violenta polarização diretamente gerada pelo chefe do Executivo, relativa a valores e instituições como liberdade de expressão, família, religião, entre outros, na busca por desacreditar a democracia como forma de governo fundada no pluralismo político – identificando-a com a anarquia e o caos e fazendo apologia à ditadura militar como forma de governo garantidora da ordem social e dos costumes – trouxe consequências no campo valorativo cujo caráter de longa duração se verá no curso de, possivelmente, décadas.

O que ocorreu no Brasil entre 2019 e 2022 foi a *subversão da função representativa relativa ao exercício do Executivo*, ao qual cabe respeitar a Constituição na execução de ações que cumpram o definido no art. 3º da Constituição:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tal subversão foi particularmente grave diante da pandemia de covid-19, visto que a excepcionalidade da situação colocou a população em especial condição de dependência das ações do poder público, relativas ao direito sem o qual os demais direitos não existem: o direito à vida, núcleo dos direitos fundamentais. Essa condição de dependência, agravada entre as classes economicamente vulneráveis, aprofundou as desigualdades sociais e regionais.

O uso inconstitucional do exercício da função de representação política pelo chefe de um dos três poderes da República feriu, para além da ordem constitucional brasileira, os fundamentos histórico-políticos das ideias de constitucionalidade, Estado de direito e democracia. Ao atentar contra os princípios basilares do Estado brasileiro como Estado democrático de direito, definido no art. 1º da Constituição, atentou contra a integridade da estrutura constitucional que deriva desse artigo-matriz do texto constitucional. Destaque-se o caput do art. 1º, com três de seus cinco incisos e Parágrafo único:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
II - a cidadania;

---

<sup>4</sup> Nossa referência aqui, conforme dito anteriormente, é 2021, quando a primeira versão deste artigo começou a ser escrita.

**Artigo Article**

III - a dignidade da pessoa humana;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O art. 37 do Título III da Organização do Estado, Capítulo 7º da Administração Pública – Seção I – Disposições Gerais é exemplar de como o chefe do Executivo feriu, durante o seu mandato, ao menos quatro dos cinco princípios que regem a administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

O desrespeito do chefe do Executivo a tais princípios multiplicou-se: incentivou a ataques morais e mesmo físicos a ministros do Judiciário; questionou incessantemente e sem provas o sistema eleitoral brasileiro; solicitou ao ministro da Educação de favores a pastores que, vindo à público, levou à demissão do então ministro; e cometeu diversas quebras de decoro público<sup>5</sup>. Fatos suficientes, entre outros, para um processo de *impeachment*, previsto no art. 85 da Constituição Federal: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra” particularmente os incisos:

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

V - a probidade na administração;

A negligência relativa à responsabilidade quanto à observância aos princípios constitucionais culminou, no início de 2021, na crise da falta de oxigênio em Manaus, quando, entre 14 e 15 de janeiro, 31 pessoas morreram por asfixia nos hospitais da capital do Amazonas:

Documentos obtidos pelo Ministério Público de Contas indicam que 31 pessoas morreram por falta de oxigênio em Manaus nos dias 14 e 15 de janeiro, quando a capital atingiu o ápice da falta do insumo. Nesses dois dias, a falta de oxigênio nos hospitais de Manaus levou a cidade a um cenário de caos: com recordes nos casos de Covid, a cidade precisou enviar pacientes que dependiam do insumo para outros estados (g1 Amazonas, 25/01/2021).

Mas a pandemia de covid-19 no Brasil teve ainda, em seu auge (2020-2021), duas outras particularidades.

---

<sup>5</sup> O assunto foi matéria em diversos sites da grande mídia nacional, de mídias regionais de menor porte e da mídia internacional. Veja-se algumas: Baran (06/08/2021), Folhapress (06/08/2021) e BBC News Brasil (07/07/2021).

A primeira delas é que, ao se ver em situação de abandono diante da ausência de iniciativas do poder público, necessárias no contexto de isolamento social imposto pela forma de propagação do vírus e pela consequente paralização de atividades econômicas, a sociedade civil brasileira tomou para si a responsabilidade (própria do poder público) de cuidar de si mesma. Isso se deu, particularmente, nos campos clássicos das políticas sociais, como saúde, assistência social e educação, mas também em campos como meio ambiente, dada a política contra-preservacionista do governo federal.

Entre as ações desenvolvidas, estavam desde as menores, de caráter individual ou de pequenos grupos, como a feitura artesanal de máscaras e outros equipamentos de proteção individual (EPIs)<sup>6</sup> para doação a profissionais e/ou instituições de saúde, até as tantas iniciativas no campo da segurança alimentar, de doação e distribuição de alimentos a populações de áreas cujo baixo poder aquisitivo as colocou em situação de vulnerabilidade exacerbada no contexto da pandemia. Tais ações, encampadas por organizações da sociedade civil como a Central Única das Favelas (Cufa)<sup>7</sup>, foram possíveis graças a doações privadas feitas por pessoas anônimas e por empresas dos mais diversos segmentos da economia.

Em 2020 e 2022, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) realizou uma pesquisa sobre a situação alimentar da sociedade brasileira. O estudo concluiu: “No fim de 2020, 19,1 milhões de brasileiros/as conviviam com a fome. Em 2022, são 33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer”<sup>8</sup>.

A segunda particularidade da pandemia no Brasil é que, apesar de sermos o país com a maior expertise em vacinação no mundo, fomos, em termos proporcionais, aquele com o maior número de óbitos por covid-19. Dados do Observatório Covid-19 da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) mostram a tragédia<sup>9</sup> em relação ao restante do mundo:

Se no mundo temos uma taxa de 497 óbitos por milhão de habitantes, no Brasil esta taxa atinge 2.364 óbitos por milhão de habitantes, o que significa que é 4,7 vezes maior que a global. (...) Quando comparado percentualmente os dados do Brasil com o restante do mundo observa-se a magnitude da catástrofe que ocorre no país. Com cerca de 2,7% da população do mundo, o Brasil contabiliza desde junho [de 2021] cerca de 10% do total de casos registrados no mundo, atingindo em alguns períodos mais de 15% dos casos da doença. A média móvel do percentual de casos diários de Covid-19 no país já chegou a representar cerca de 22% do total de casos contabilizados no mundo. Atualmente [junho 2021] esse percentual gira em torno de 20%, isto é, de cada 5 casos de Covid-19 registrados no mundo 1 ocorreu no Brasil. (...) A média móvel do percentual de óbitos ocorridos no Brasil em relação ao total de óbitos no mundo chegou a registrar no fim de março quase 1/3 do total

<sup>6</sup> Os EPIs, como máscaras, aventais hospitalares e protetores faciais (*face shields*), com produção concentrada na China, representaram um dos problemas iniciais da pandemia (ver Bocchini, 28/04/2021).

<sup>7</sup> Em abril de 2020, a Cufa – criada em 1998 com representação nas 27 unidades da federação (UFs) – lançou o projeto CUFA contra o Vírus em cinco mil favelas localizadas em 17 UFs, impactando a vida de 16 milhões de brasileiros (Cufa, 05/07/2022).

<sup>8</sup> O relatório da pesquisa, intitulado Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil, pode ser conferido no link a seguir, inclusive em suas versões em inglês e espanhol: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>

<sup>9</sup> Segundo o site DW (08/04/2021), “[o] Brasil registrou oficialmente 4.249 mortes ligadas à covid-19 nas últimas 24 horas, segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Secretários da Saúde (Conass) nesta quinta-feira (08/04). É o maior número de novas mortas em um dia desde o início da pandemia e supera o recorde anterior, de terça”.

de mortes ocorridas no mundo; no fim de maio e início de abril de 2020 esse percentual era de 25% (Fiocruz, Boletim Extraordinário, de 25/06/2021).

A negligência do governo federal quanto à vacinação foi de tal monta que gerou discussões sobre quantas mortes teriam sido evitadas caso o poder público tivesse adotado a atitude correta em relação à estratégia vacinal. Tais discussões, feitas por diversos especialistas, transformaram-se em iniciativas de investigação fundamentadas por métodos científicos diversos para o cálculo do número de mortes que poderiam ter sido evitadas. Uma matéria da DW Brasil (Lupion, 19/06/2021) apresentou o resultado de quatro dessas investigações. Vale citá-la quase na íntegra:

Estimar esse número [das mortes que poderiam ter sido evitadas] é possível a partir de diferentes metodologias, e pesquisadores brasileiros desenvolveram modelos simples e complexos para chegar a esse dado. Quatro dessas projeções são explicadas abaixo. (...)

Usando a metodologia de Hallal, neste sábado (19/06), o mundo registrava 3,8 milhões de mortes pela covid-19 – 2,7% dessas mortes seriam 104 mil. A diferença entre esse número e o número real de mortes no Brasil até o momento é de 396 mil mortes, atribuíveis ao “mau desempenho” do país. (...)

Eduardo Massad, professor emérito da faculdade de medicina da USP e professor de matemática aplicada da FGV, ... reuniu um grupo de pesquisadores para coordenar uma pesquisa com uma pergunta mais focada: quantas mortes teriam sido poupadadas apenas em 2021 se o Brasil tivesse iniciado uma campanha de vacinação em 21 de janeiro, aplicando 2 milhões de doses por dia – estimativa que Massad considera plausível se o governo tivesse aceitado as ofertas de doses da Pfizer e da Coronavac feitas ao longo de 2020.

O modelo usa técnicas de cálculo mais complexas e considera 24 variáveis, como a taxa de infecção de pessoas expostas, a mortalidade natural dos brasileiros, a taxa de recuperação de quem pegou covid-19, a taxa de hospitalização e o ritmo de vacinação. (...) [do] início da pandemia até o final de 2020, e a partir dessa dinâmica projetou a evolução para 2021.

Segundo essa metodologia, o Brasil teria 145 mil mortes a menos ao longo deste ano se tivesse vacinado sua população a uma taxa de 2 milhões de doses por dia desde janeiro. (...) “Essas 145 mil mortes neste ano são atribuíveis apenas ao fato de o governo ter rejeitado as ofertas de vacina”, diz Massad.

Outro grupo de pesquisadores, vinculados ao projeto SP Covid-19 Info Tracker, também calculou qual seria a diferença no número de mortos pela doença se o Brasil tivesse uma campanha de vacinação mais robusta.

O estudo inseriu as curvas de vacinação, novos óbitos, novos casos e recuperados dos meses de janeiro, fevereiro e março, além de outros dados, em um sistema para que o computador “aprendesse”, a partir do uso da inteligência artificial e de um modelo matemático, o comportamento dessas variáveis e projetasse a evolução para os três meses seguintes, explica Wallace Casaca, cientista de dados e matemático vinculado à Unesp e à USP (...).

Segundo o modelo, o Brasil terá 192 mil mortes no segundo trimestre deste ano. Se o ritmo de vacinação, apenas nesse período, fosse de 2,2 milhões de doses por dia, 56 mil vidas teriam sido poupadadas. O número de óbitos estimado nesse intervalo é 41% superior do que se a imunização estivesse mais acelerada (...).

Em meados do ano passado, um grupo de pesquisadores vinculados a diferentes instituições calculou que o alinhamento de parte dos brasileiros ao discurso contrário ao isolamento social propagado por Bolsonaro provocou, desde o primeiro caso registrado no país, em 26 de fevereiro, até 29 de junho de 2020, 25,5 mil mortes adicionais, ou 78% a mais do que o esperado caso não houvesse resistência às recomendações científicas. Nesse período, foram registradas um total de 58,3 mil mortes por covid-19 (Lupion, 19/06/2021).

### A propósito da ideia de representação política

Na discussão sobre o conceito de representação política, o controle dos representantes por parte dos representados surge como questão central, indicando a tensão relacional da representação política entre governantes e governados:

Com base em suas finalidades poderíamos, portanto, definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governantes e governados. Devemos partir desse núcleo para esclarecer os vários aspectos do fenômeno (Cotta, 1994, p. 1102).

Surgem, então, como questões: (1) como se dá esse controle; e (2) qual a sua efetividade. Não por acaso, em clássicos do pensamento político, como Locke e Rousseau, a questão do controle, nas formulações acerca da relação entre o Estado e a sociedade, assume, de modos diferentes, papel central, indicando a natureza clássica e a importância do problema.

Locke apresenta a possibilidade do *direito de resistência* na relação entre representantes e representados em caso de não cumprimento do acordado por parte do representante<sup>10</sup>.

Rousseau, por sua vez, na tentativa de evitar tais problemas, opta, em *Do contrato social*, pela representação direta, fazendo do povo a um só tempo representante e representado. Em sua clássica formulação, *vontade não se representa*, devendo cada um representar a si mesmo quando da tomada de decisão sobre assuntos de interesse comum. A preocupação com a representação política deve-se ao fato de que, para o autor, é da natureza do governo (como instituição política) *degenerar*, como o discute no capítulo “Dos abusos do governo e sua tendência a degenerar”:

---

<sup>10</sup> No século XVII, ao formular a proposta de um Estado de direito pela primeira vez na história, Locke propõe uma ruptura da legalidade por meio do *direito de resistência*, o que revelava a inexistência de mecanismos institucionais legais de controle dos governantes, como os que temos na Idade Contemporânea, com o processo de evolução jurídica do Estado de direito, a exemplo do *impeachment*.

## Artigo Article

(...) o governo despende um esforço contínuo contra a soberania. Quanto mais esse esforço aumenta, tanto mais se altera a Constituição... cedo ou tarde, acontece que o princípio [governante] opõe, (...) o soberano [povo] e rompe o tratado social (Rousseau, 1978, p. 99).

Temos então, o problema central dessa relação: como é possível estabelecer esse controle e sua efetividade diante da finalidade para a qual se constituiu a instituição da representação política: fazer a gestão da vida a partir dos seus vários campos, por meio dos quais coletividade e indivíduos se organizam para responder aos seus problemas.

Portanto, apesar de formatos de representação distintos, como nos clássicos, a finalidade da representação política responde "desde as primeiras e incertas origens (...) à exigência [expressa no axioma medieval] o que toca a todos, por todos, deve ser aprovado" (Cotta, 1994, p. 1102). É isto que nos une às longínquas experiências históricas da democracia direta grega (Fustel de Coulanges, 1981) ou, como escrito na *Magna Carta Libertatum* de 1215, dos ingleses. É no controle sobre a gestão da vida a partir dos vários campos por meio dos quais uma sociedade se organiza que se justifica pensar a ideia de representação política como relação entre governantes e governados. Discussão que, no que nos interessa aqui – pensar o Estado democrático de direito – implica obrigatoriamente discutir a ideia de soberania popular ao mesmo tempo como origem e desdobramento da reflexão conceitual sobre representação política. No Estado democrático de direito, a instituição política da representação origina-se como consequência do ato soberano dos eleitores-cidadãos, dos governados, dos representados. Há, desse modo, uma dimensão relacional intrínseca e direta entre representação política e soberania popular, própria da vida nas sociedades contemporâneas.

Ainda assim, apesar os representados serem a origem, a razão e a finalidade da existência da representação política como instituição jurídico-política, eles têm tido historicamente, na discussão sobre o assunto, posição de menor visibilidade em relação à esfera política dos representantes eleitos – *stricto sensu* –, sendo objeto de discussão da mídia quando, por exemplo, ocorrem reivindicações à estrutura do Estado e/ou às instâncias políticas de governo e seus respectivos representantes. A discussão volta-se, majoritariamente, para o papel dos representantes e a sua formalização por meio de eleições periódicas. As menções aos representados são feitas, usualmente, na indicação formal por meio de eleições periódicas, como forma de controle – descontinuado – dos representantes pelos representados.

Poderíamos, portanto, definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes (...). A representação política pode definir-se (...) como uma representação eletiva. Não é suficiente, porém, um tipo qualquer de eleições tratar-se de eleições competitivas e que ofereçam o mínimo de garantias de liberdade para a expressão do sufrágio. Abaixo de um determinado nível de garantias, o processo eleitoral não se pode considerar um instrumento de realização da representação (Cotta, 1994, pp. 1102, 1104).

A preocupação com as garantias afirma a importância da vontade soberana do eleitor na conformação da esfera política da representação. Nesta segunda década do século XXI, a centralidade desse aspecto ganhou visibilidade internacional pelo questionamento da fidedignidade do processo eleitoral (como manifestação livre e soberana da vontade popular) por parte dos presidentes dos EUA e do Brasil, Donald Trump e Jair Bolsonaro. Nos EUA, esse processo culminou na invasão do Capitólio, em 6 de janeiro de 2021; no Brasil, no ataque às sedes dos três poderes, em Brasília, em 8 de janeiro de 2023<sup>11</sup>.

O dispositivo jurídico-político de eleições livres aparece como ocasião privilegiada da manifestação da soberania popular. No entanto, a regularidade de tal controle, desse ponto de vista, torna-se pontual, estanque, se pensada apenas como realização de um calendário de eleições regulares conforme as regras do jogo. Tendo em vista a complexidade das sociedades contemporâneas, o acompanhamento dos representantes pelos representados é visto e avaliado como descontínuo e de difícil operacionalização. O eleitor-representado, passado o momento ativo da eleição, é, no mais das vezes, colocado em posição quase passiva, precária ou pontualmente ativa. A propósito de que:

os vínculos impostos ao mecanismo eleitoral por uma realidade política caracterizada pelo sufrágio universal numa sociedade de massa e, portanto, por uma maior distância entre eleitores e eleitos, pela expansão da esfera da ação governamental e pela crescente complexidade dos problemas políticos (Cotta, 1994, p. 1105).

Essa perspectiva da manifestação política da cidadania vista tão só por meio do sufrágio universal reduz a soberania popular ao aspecto procedural do instituto do voto e o conceito de exercício do poder popular ao formalismo da designação de um mandato político.

Ainda nessa perspectiva, a ideia de soberania popular iniciaria no ato do procedimento do voto pelo eleitor, que nesse momento seria ativo, mas se realizaria como ação ativa exterior a esse pelo representante eleito. Nesse sentido, o processo decisório substantivo de definição de questões centrais à gestão da vida coletiva seria como que quase de total responsabilidade do representante eleito, em quase total alheamento por parte do eleitor-representado, diante da quantidade de questões relativas à gestão da vida em sociedade e de sua diversidade e complexidade.

A visão ativa do eleitor-soberano resume-se então a legitimar as regras do jogo: o procedimento da eleição, como instituição política, passando ao representante-eleito o poder soberano das escolhas substantivas sobre a gestão da vida em sociedade.

Pensemos no exemplo da proposta de emenda à Constituição (PEC)<sup>12</sup> nº 95/2016, que reduziu os gastos com políticas sociais, visto ser este o setor (considerado) mais maleável quando se trata de reduzir investimentos públicos, o que afeta diretamente a

<sup>11</sup> Em face da importância do tema, acrescentamos o parágrafo quando dos atos de 8 de janeiro de 2023 no Brasil.

<sup>12</sup> Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>; e <https://e-diariooficial.com/o-que-e-uma-pec-e-qual-o-seu-objetivo/>

qualidade dos serviços prestados à sociedade. A PEC nº 95/2016 definiu o congelamento do orçamento da saúde até 2036. Este é um fato exemplar discutido pela literatura sobre representação política: o desencontro entre a visão do eleitor-representado e as decisões do representante-eleito, bem como o distanciamento deste das questões que interessam aos representados<sup>13</sup>.

A ideia de representação política confronta-se, de tal modo, com o *dilema* e ao mesmo tempo o *motor da vida democrática*: a possibilidade de coexistência de visões de mundo e interesses distintos sobre os mesmos fatos – o *pluralismo como valor intrínseco a uma sociedade democrática*.

Essa tensão presente na dimensão plural da vida democrática, insolúvel por sua própria natureza, parece estar na origem do desencontro entre a visão-interesse entre representantes e representados, ou melhor, é seu produto, sua consequência. Talvez por isso, a despeito de os Estados democráticos de direito ocidentais serem de representação política indireta, seus textos constitucionais consagram os dispositivos de representação direta, plebiscito e referendo, quando se entende que as questões por decidir tocam de forma estrutural a vida da coletividade.

No âmbito das democracias representativas (indiretas) contemporâneas, os dispositivos de exercício direto do poder pelo cidadão se autorrepresentando funcionam como procedimentos que fazem coincidir interesse, vontade, valor e voto manifestado pelo eleitor. Esse é um modo de repartir com toda a sociedade a responsabilidade por escolhas que atingem questões consideradas de risco, estratégicas para a natureza e continuidade da própria estrutura social – a exemplo de questões como a pena de morte e a escolha pela forma de governo, como quando os italianos, por meio de referendo, optaram em 1946 pela República, ou ainda no caso do plebiscito de 2015 sobre a Reforma Constitucional.

No Brasil, o plebiscito de 1993 confirmou a República como forma de governo, com 66,28% de eleitores, tendo a Monarquia recebido 10,26% dos votos (TSE, 22/04/2013). Nesse processo institucional de responsabilização direta, o eleitor é a um só tempo representante e representado, concomitante à representação da vontade coletiva de uma sociedade. Tal processo tem o caráter metodológico de chamar a atenção dos cidadãos – tanto individualmente como coletivamente, como sociedade – para a discussão de valores centrais à vida democrática no contexto do Estado de direito. Esse processo é necessário para a formação de uma cultura democrática, que pressupõe a associação de dois aspectos centrais para a construção da via democrática e a consolidação de uma cultura de vida democrática por um povo: a produção de conhecimento e a informação.

São esses os elementos que estão na base das escolhas que definem a direção a ser tomada por dada sociedade em certa conjuntura. Diante deles, são positivos os processos institucionais da representação (política) que geram condições viáveis para a potencialização do grau de publicidade nos negócios públicos e de comprehensibilidade dos mesmos para os

---

<sup>13</sup> Sobre tal distanciamento, ver artigo de Moniz Sodré (01/04/2023).

cidadãos – e invertendo a perspectiva, para todas aquelas condições que tornam cognoscíveis à classe política as atitudes do público. A ideia de representação constitui-se, assim, como um processo de comunicação dupla das mensagens políticas, que dependem, para cumprir seu papel, de todos os canais de informação recíproca entre representantes e representados (Cotta, 1994).

Desse ponto de vista, a democracia é o processo político que busca colocar em prática o desejo de um povo e de cada indivíduo que o constitui de decidir sobre sua vida – desejo esse que se norteia por seus valores de base, ditos fundamentais: vida, liberdade e igualdade. A democracia, portanto, projeta desejos-valores como construção de uma vida que ainda não existe, de um futuro a construir. Como valores, as ideias de vida, liberdade e igualdade comportam dimensões subjetivas que podem gerar conflitos a partir do que se entende que são – em termos práticos – tais valores.

A democracia contemporânea traz em si como ideal um dilema-desafio para o povo que a escolhe, o de querer viver em uma forma de sociedade que só se desvendará no processo mesmo de sua construção. A democracia direta na Antiguidade deixava claro para o cidadão grego o que era a democracia e o que significava a cidadania em seu exercício (Fustel de Coulanges, 1981). A complexidade das sociedades contemporâneas, porém, com sua forma de representação indireta, não nos deixa ter clareza acerca do que é democracia e do que significa ser cidadão – bem como do que é a cidadania como seu exercício.

A democracia traz, assim, o desafio da construção de uma sociedade em que todos devem ser livres e iguais perante a lei sem que, necessariamente, haja o entendimento comum do que seja o exercício da igualdade e da liberdade como um povo que se entende como tal. É a esse desafio que buscam responder os textos constitucionais, quando definem, sob a forma de normas universais, tais valores – normas que indicam o curso a seguir na construção do modo de vida democrático.

Construir a democracia pressupõe, logo, colocar em prática valores abstratos, dando-lhes concretude em comportamentos e práticas sociais, que, em sendo por excelência plurais, apropriam-se de tais valores de formas distintas, a partir das diversas subjetividades que coexistem. Isso leva, muitas vezes, a se entender tais valores de forma equivocada, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista legal, o que gera os conflitos de proporções diversas (que todos testemunhamos) próprios da vida democrática nas sociedades contemporâneas.

O desafio de construção da vida democrática é, assim, em meio ao pluralismo da vida coletiva, construir-se uma cultura democrática – isto é, uma sociedade em que o valor do humano seja central – em que o indivíduo valha pelo que é, o que se expressa no valor da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 tem uma trajetória exitosa na forma como o texto legal traduz o exercício da soberania popular, ensejando a apropriação dos valores que professa e, assim, a construção progressiva de uma cultura democrática. Ela traz em seu art. 1º, Parágrafo único, o desafio de construir uma sociedade baseada em uma

**Artigo Article**

cultura democrática, tornando-a prática social: “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos dessa Constituição”. Por sua vez, esse Parágrafo único desdobra-se no art. 14, que trata dos direitos políticos e, especificamente, do exercício da soberania popular, em seus incisos I, II e III:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
 I - Plebiscito;  
 II - Referendo;  
 III - Iniciativa popular.

Tais incisos são regulamentados pela lei nº 9.709, de 18/11/1998. O inciso III dessa lei trata da elaboração pela população de projetos de lei (PLs), como define o art. 13:

A iniciativa popular consiste na apresentação de Projeto de Lei à Câmara dos Deputados (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC) subscrito por no mínimo um (1%) por cento do eleitorado nacional, aproximadamente 1,5 milhão de assinaturas<sup>14</sup>, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um.

Em seu parágrafo 2º, a mesma lei determina:

O Projeto de Lei de Iniciativa Popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados (Comissão de Constituição Justiça e Cidadania - CCJC) por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Os projetos de lei de iniciativa popular (lei nº 9.709/1998) encaminhados à Câmara dos Deputados, que se tornaram leis, tratam dos seguintes temas:

- 1- Lei 8.930/1994: Inclui o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos – com 1,3 milhão de assinaturas;
- 2- Lei 9.840/1999: combate a compra de votos – a partir de campanha “Combatendo a corrupção eleitoral” da Comissão Brasileira de Justiça e Paz – com 1,06 milhão de assinaturas;
- 3- Lei 11.124/2005: moradia popular – Projeto apresentado em 1992, pelo Movimento Popular por Moradias – deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – com 1,1 milhão de assinaturas;
- 4- Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa – proposta pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – com 1,6 milhão de assinaturas.

---

<sup>14</sup> O número refere-se ao quantitativo de eleitores no Brasil em 1998, 106.101.067. Em 2022, esse número aumentou para 156.454.011, sendo 155.756.933 residentes em território nacional e 697.078 no exterior.

### A propósito da ideia de soberania popular

Diante das questões observadas sobre a relação entre representação política e o contexto da pandemia de covid-19 no Brasil, cabe indagar como a sociedade brasileira, como espaço em que se concretiza a soberania popular, respondeu às ameaças de ruptura da ordem do Estado de direito, definida pela Constituição (*caput* do art. 1º) como República Federativa organizada como Estado Democrático de Direito.

O que tem feito a sociedade brasileira como sujeito, por excelência, do processo de soberania popular, visto que é dela que se espera o exercício de uma função de poder que controle o poder público e as ações advindas da esfera política dos representantes eleitos?

Para além do caráter jurídico de manifestação da soberania popular brasileira por meio do sufrágio universal no exercício da cidadania política (artigos 1º e 14), perguntemo-nos sobre as possíveis outras formas de manifestação da ideia de soberania popular como exercício do poder.

Na complexidade da condição humana em sua manifestação individual e na vida coletiva, a espécie humana se coloca ideais e questões sobre os quais não tem ao certo clareza; essa é uma dinâmica inerente à construção da história. Ainda que pense que tal clareza exista, descobre, no processo de construção da democracia, de busca por materializar seu ideal, que a clareza por vezes foge e que o caminho poderá ser mais longo do que se pensava ou do que gostaria e que, ainda assim, vale a pena continuar a jornada.

É esse o desafio do ideal democrático e seu segredo de longevidade: revelar-se no curso mesmo da sua construção e, nesse processo, renovar a promessa de que, não obstante seus pontos críticos, aquilo que vai produzindo ao longo do caminho é convincente de que vale a pena seguir o curso naturalmente desafiador da vida democrática: a convivência pacífica com os diferentes entre si, com o Outro que não é *espelho de mim*, mas que, em sua diversidade, em sua total diferença, espelha o humano que também habita em mim. A promessa do ideário da vida democrática de convivência pacífica da diversidade da condição humana é a de, um dia, conseguirmos, todos, nos vermos como uma única imagem, a da *essência da espécie*, que é a de ser *humana*. Desaparecidas todas as distinções secundárias, somos o Humano, e por isso devemos valer – valer porque somos *igualmente humanos*; significados pelo que se é – princípio maior das democracias ocidentais – a *dignidade da pessoa humana*.

Assim, a democracia, em sua complexidade, para entregar-nos a promessa de vivermos a experiência de uma *sociedade plural* em suas manifestações mediadas pelo *valor da tolerância*, exige que a exercitemos e que, nesse exercício, havendo erros próprios da condição humana, os corrijamos e tiremos deles as lições no processo democrático-pedagógico em busca de acertos. Nesse processo de construção da vida democrática, a sociedade se reordena, redescobrindo novas possibilidades de convivência individual e coletiva: convivência entre as exigências dos princípios e valores que norteiam a esfera pública, como liberdade e igualdade, e os desejos e expectativas da esfera da vida privada dos indivíduos dessa mesma sociedade. Em suma, trata-se de, no âmago da promessa de vida democrática, encontrar

## Artigo Article

o justo meio (Aristóteles, 1979) entre interesses individuais e coletivos, interesses públicos e privados. Sobre esse tortuoso, porém profícuo caminho – promissor da construção do humano –, nos diz Montesquieu:

O homem (...) como ser inteligente viola incessantemente as leis que Deus estabeleceu, e modifica as que ele próprio estabelece. Deve ele mesmo conduzir-se: e no entanto é um ser limitado; é sujeito a ignorância e ao erro, como todas as inteligências finitas; e, mais ainda, perde os conhecimentos escassos que possui. Como criatura sensível, torna-se sujeito a mil paixões. (...) Um ser assim poderia a cada momento, esquecer-se de si mesmo; os filósofos fizeram-no lembrar-se pelas leis da moral. Feito para viver em sociedade poderia esquecer-se dos outros; os legisladores devolveram-no a seus deveres pelas leis políticas e civis (Montesquieu, 1991, p. 123).

Na recente história democrática brasileira, após a Constituição de 1988, dois momentos são paradigmáticos do quanto tortuoso pode ser o processo de construção por um povo de uma sociedade democrática.

O primeiro foi o da primeira eleição para a Presidência da República, quando se fez uso do voto garantido pela cidadania política – exercício da soberania popular – após 21 anos de ditadura militar. Na eleição livre de 1989, para o período 1990-1994, o povo brasileiro escolheu como presidente Fernando Collor de Mello. Em 2 de outubro de 1992, este foi afastado para responder ao processo de *impeachment*, que teve início em 1º de junho daquele ano e culminou em sua renúncia, em 29 de dezembro de 1992. À época, o presidente da Câmara, deputado Ibsen Pinheiro afirmou: “o que o povo quer, essa Casa acaba querendo” (UOL, 2010).

O segundo momento paradigmático ocorreu em 2018, quando o candidato à Presidência da República Jair Bolsonaro foi eleito com 57.797.847 votos – 55,13% dos votos dos 115.900 eleitores que compareceram às urnas, de um total de 147.306.294 eleitores. Fernando Haddad, opositor, obteve 47.040.960 votos – 44,87% dos votos, com uma diferença de 10.756.887 votos em relação a Bolsonaro.

Ambos os momentos de crise geraram consequências danosas para o processo de construção da democracia no Brasil, tendo sido marcados inclusive por ameaças de ruptura institucional do Estado de direito. Contudo, resultaram também em experiências férteis na trajetória democrática da sociedade brasileira.

O momento atual, mais grave e tenso institucionalmente, uma vez passado, esperemos, somará uma experiência profunda e complexa à democracia brasileira que é preciso investigar como movimento sócio-histórico de longa duração.

Como experiência histórica, a democracia representativa sob a forma de Estado de direito é recente no mundo, e, destarte, no Brasil. Nossa história democrática de 34 anos<sup>15</sup>, que começa com a Constituição Federal de 1988, é o período mais longevo, sem interrupções, desde a Proclamação da República em 1889.

<sup>15</sup> Como informado na introdução deste artigo, nossa referência é 2021.

A despeito do período histórico tão curto e sobretudo recente, a dinâmica que se observa na sociedade civil brasileira nos quatro anos do governo Bolsonaro, particularmente nos dois últimos, potencializados pela pandemia de covid-19, autoriza-nos a refletir sobre a ideia de soberania popular como exercício do poder pela sociedade civil para além do momento jurídico-político-constitucional da manifestação da vontade popular pelo voto como controle dos representantes pelos representados.

Diante do observado, pensamos que os valores da Constituição de 1988 fincaram raízes na sociedade brasileira. Seu processo de construção, ainda que acidentado e tortuoso, como parece ser sempre a construção de sociedades democráticas, é firme e determinado na luta pelos valores que a inspiram: *o valor da vida, da liberdade, da igualdade, do pluralismo das relações políticas e sociais e da dignidade da pessoa humana*.

É sobre esse processo que passamos agora a refletir a partir de uma dinâmica que temos observado na sociedade brasileira e que se fez notar de forma destacada durante a pandemia. Perguntamo-nos se esse fenômeno não seria uma tendência também observada nas democracias europeias, visto ser a democracia, como dito, experiência histórica recente no mundo.

O surgimento que se verifica no Brasil de grupos específicos e de diversos especialistas voltados a áreas de interesses estratégicos para a vida em sociedade é um fenômeno cada vez mais presente, observável nas sociedades contemporâneas, e que tem qualificado, progressivamente, a sociedade civil como interlocutora na discussão de determinado projeto de sociedade e do que seria para si, como coletividade, o *bem comum*. Qualificação essa que coloca tais grupos ao mesmo tempo como representantes da sociedade e interlocutores substantivos de controle da função representativa em áreas estratégicas para o crescimento, o desenvolvimento e a sustentabilidade da sociedade. Grupos esses que, em boa parte, são grupos de ação, geradores de informação e de indicadores de conhecimento sobre determinada área-problema para a sociedade. Incorporam, portanto, aquele sentido para o qual a ideia (já assinalada) de representação surgiu: *aquilo que toca a todos por todos, deverá ser aprovado*. Esse movimento, ora observado, difere daquele que se viu nos anos 1970 e 1980 de reivindicação por participação a propósito das questões políticas da sociedade no contexto de um Estado autoritário.

Nossa sociedade é composta por multifacetados campos, por grupos de ação e especialistas que falam a partir de um ponto de vista e ocupam lugares que, com conhecimento e experiência acumulados, não só assumem uma posição de controle, mas, no mais das vezes, reivindicam o direcionamento das questões que dizem respeito a um campo de ação e interesse específicos para a sociedade. Assumem, assim, o papel de interlocutores qualificados em determinado campo de ação, sendo o que Foucault (1977, p. 9) denominava de *intelectual específico* e Gramsci (1975, p. 1516), de *novo intelectual*, especialista + político – aquele que, respondendo aos problemas de seu tempo, desempenha a função de intelectual. Seriam nessa medida, orgânicos, porque adquiriram a capacidade de ligarem-se às questões centrais do seu tempo, capacitando-se para responder a esses problemas.

Essa capacidade de controle, qualificada pelo acúmulo de conhecimento, informação e experiência, traz consigo o princípio do diálogo e da participação na tomada de decisões sobre temas e problemas centrais para a vida em sociedade. Esse processo afirma o valor da democracia como princípio norteador da gestão da vida em sociedade. A capacidade qualificada, por exemplo, para o monitoramento especializado de problemas, recusa uma representação arbitrária, autoritária e alheia ao bem comum. Nesse sentido, no âmbito da função da representação política, tais grupos desempenham um papel estratégico em face da complexidade das sociedades contemporâneas. A partir da concretude de suas áreas de atuação, conseguem estabelecer um vínculo entre representantes políticos legais, problemas e representados, conferindo a esses problemas visibilidade a ponto de transformá-los em questões constituidoras do debate social. Trata-se de um processo de luta e de debate de questões em que, quase que de forma imperativa, os representantes legais têm que considerar a interlocução com tais grupos: o vínculo-controle de mediação entre representados qualificados e representados em geral.

Essa dinâmica de qualificação da sociedade civil vai além do tipo de representação por espelho ou sociológica, por exemplo, porque não se restringe à representação corporativa de interesses de grupos. Ela é mais ampla, remete à toda sociedade porque lida com temas e questões sensíveis à sociedade como um todo, indo além das particularidades e dos interesses de grupos específicos. A problematização, por esses grupos, de questões relativas a campos importantes e estratégicos para a vida em sociedade consegue, de alguma forma, e algumas vezes em larga medida, responder ao problema, próprio da sociedade de massa, da dificuldade de se estabelecer um vínculo entre representantes e representados. Consegue responder ao problema do vínculo entre o representante eleito e a distância entre esse e o representado após o momento formal da escolha pelo voto, dada a complexidade e diversidade dos problemas que se apresentam como necessários à gestão da vida na esfera da representação política. Nesse sentido, devido à natureza dos processos institucionais de representação política, o papel desempenhado por esses grupos consegue colocar em foco dois aspectos cruciais no âmbito das relações entre governantes e governados, representantes e representados:

1. a publicidade sobre questões substantivas à vida coletiva, sejam problemas específicos do interesse de grupos minoritários ou questões de natureza geral, universal, do interesse de toda a sociedade; e
2. a compreensibilidade de questões que, muitas vezes, podem ser de difícil entendimento para a grande maioria dos cidadãos. O que significa, “fazendo o caminho inverso, chamar a atenção dos representantes, para as questões de interesses com aquilo que é do interesse dos representados” (Cotta, 1994).

Isso significa, em certa medida, pautar a agenda política dos representantes com aquilo que é do interesse dos representados, processo que se configura como uma forma de controle-qualificado pelos aspectos da informação e do conhecimento. Desse modo, a ideia de representação política se amplia e é ressignificada à medida que essa dinâmica,

empreendida pela sociedade civil por meio de seus grupos tecnicamente qualificados, se antecipa e vai além da dinâmica formal da representação política: “fenômeno complexo, cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições competitivas” (Cotta, 1994, p. 1106).

Essa possibilidade de ampliação da ideia de representação política e de sua ressignificação, como um processo que é mais do que escolher representantes das esferas executiva e legislativa, se dá no curso da vivência democrática, à medida que os valores e princípios democráticos se publicizam e se consolidam no imaginário político e social, transformando, de forma progressiva, a ideia de soberania popular em um processo dinâmico de relações, em que conceitos antes abstratos e muitas vezes distantes, como Estado, governo, Estado de direito, democracia, representação, representantes e representados ganham concreta. Transforma-se, assim, o dado posto – todo o poder emana do povo – em movimento, em poder que vai se qualificando constante e progressivamente. Poder que, por meio de grupos tecnicamente qualificados, a sociedade exerce em prol de si mesma, como gestão da vida coletiva e individual, ideário da *res publica*, proposta de construção de um *bem comum*. Como escreve Umberto Cerroni (1993, p. 201),

(...) a soberania popular (...) possui uma congênita potencialidade expansiva, no sentido de que sua formulação se insere num processo de progressivo desmantelamento dos privilégios e de promoção da igualdade dos homens, seja como cidadãos, seja como pessoas. A consequência é que ela comporta a ativação de um universo de indivíduos sempre mais vasto, tanto no sentido de um reconhecimento formal da igualdade jurídica de todos os indivíduos (capacidade jurídica de todos) quanto no sentido de uma extensão geral da capacidade de agir e especificamente da capacidade política (sufrágio universal, sufrágio feminino, fim dos censos eleitorais, redução da idade mínima exigida para exercício dos direitos políticos, fim das discriminações políticas, religiosas, sexuais, raciais) (grifos nossos).

Essa dinâmica de poder amplia e, em certa medida, desloca a ideia de responsabilidade contida no núcleo da ideia de representação política ao assumir sua parcela de responsabilidade pela gestão da vida coletiva. A ideia de representação política, que implica o valor da responsabilidade pela gestão da vida coletiva como bem público, bem comum, transmuta-se na ideia de soberania popular, agora não mais dado posto, mas movimento da sociedade, que, por ser civil – resguardada em seus direitos civis –, fez da soberania popular um movimento que transcende o tempo pontual das eleições. Trata-se do desencadear de um processo em que se vai construindo a democracia como procedimento sociopolítico em que uma sociedade pauta na sua agenda a sociedade que quer para si.

Esse processo de qualificação da sociedade civil como apropriação e requalificação da ideia de soberania popular reflete o amadurecimento de uma sociedade que, no âmbito da ideia de Estado de direito, apropriou-se da materialidade contida nos princípios e valores constitucionais-democráticos da liberdade, da igualdade e do pluralismo, garantidos a partir de 1988. Ao qualificar tais valores, torna-os concretos a partir dos diversos campos

da vida social concernentes à ideia de cidadão e aos direitos de cidadania. A sociedade civil brasileira foi ainda, ao longo dessa vivência – possível apenas em um Estado democrático de direito –, significando para si como coletividade e indivíduos outro valor comumente também tomado como *dado posto*: a ideia de dignidade da pessoa humana.

Na vivência do Estado democrático de direito, à medida que experiencia a ideia de cidadão e o consequente processo de cidadania, a sociedade cidadã vai tornando concretos valores como igualdade e liberdade. Ao problematizá-los a partir de campos concretos de lutas, vai, aos poucos, apropriando-se deles e, também, dando concretude ao valor-ideal-pressuposto da dignidade da pessoa humana. À medida que qualificam os valores da igualdade e da liberdade no processo de luta e proposição de direitos a partir dos diversos campos da vida social, a ideia de cidadania como processo de gestão da vida em sociedade que tais grupos engendram constrói, aos poucos, a ideia de uma sociedade que sabe de si e se valoriza.

A vida, *valor fundamental máximo, em contínuo processo de qualificação*, recoloca o indivíduo no centro da vida coletiva: o indivíduo como pessoa humana *deve valer por aquilo que é*, independentemente de sua classe, gênero ou raça/etnia. Este é o ideal da dignitas como valor moral: o indivíduo deve valer por sua condição de ser humano, pelo fato de ser humano, de que é humano.

Nas sociedades contemporâneas, marcadas pela concentração de renda e pela consequente desigualdade social que exacerbam as diferenças entre classes, a construção da centralidade da dignidade da pessoa humana ou do humano – valendo pelo fato de que é humano e, por isso, devendo ter lugar central no processo de gestão da vida em sociedade – recoloca, ressignifica, em novo paradigma, o ideal renascentista do *antropocentrismo*, agora não mais no embate com o plano divino, mas com a visão instrumental da vida contra a concentração de riqueza e a consequente desigualdade econômica e social.

**Ilma Rezende** é Professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade de São Paulo (USP).

### Referências

- ARISTÓTELES (II). Ética a Nicômaco. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 45- 236.
- BARAN, Katna. Bolsonaro xinga Barroso, repete ataques e diz que parte do STF quer volta da corrupção: Diante de apoiadores em SC, presidente chama ministro de 'filho da puta'; em discurso, diz que não ofendeu nenhum magistrado da corte. **Folha de S.Paulo**, Política, 6. ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/bolsonaro-repete-ataques-diz-que-parte-do-stf-quer-volta-da-corrupcao-mas-nega-ter-ofendido-ministros.shtml>
- BBC NEWS BRASIL. As ameaças de Bolsonaro em discursos no 7 de Setembro. **BBC News Brasil**, 7 set. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58479785>

- BOCCHINI, Bruno. Coronavírus: pesquisa mostra que 50% dos médicos acusam falta de EPI: Governos e hospitais encontram dificuldades para comprar EPIs. **Agência Brasil**, Saúde, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/coronavirus-pesquisa-mostra-que-50-dos-medicos-acusam-falta-de-epi>
- CASTRO, Augusto. CPI da Covid é criada pelo Senado. **Agência Senado**, Notícias, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/13/se-nado-cria-cpi-da-covid>
- CERRONI, Umberto. **Métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política, vol. 2**. Brasília: Editora UnB, 1994. p. 1101-1107.
- CUFA. CUFA lança terceira fase do programa Mães da Favela Nas etapas anteriores, foram mobilizados mais de R\$ 870 milhões, impactando na vida de 16 milhões de brasileiros. **Cufa**, Notícias, 5 jul. 2022. Disponível em: <https://cufa.org.br/cufa-lanca-terceira-fase-do-programa-maes-da-favela/>
- DW BRASIL. Em novo recorde, Brasil tem 4.249 mortes por covid em 24h: É o maior número de óbitos em um dia desde o início da pandemia, e total de mortes chega a 345 mil. Também foram contabilizados mais 86,6 mil novos casos da doença. **DW Brasil**, Saúde, 8 abr. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/em-novo-recorde-brasil-registra-4249-mortes-por-covid-19-em-24-horas/>
- FOLHAPRESS. Bolsonaro xinga Barroso, repete ataques e diz que parte do STF quer volta da corrupção: Bolsonaro xinga Barroso, repete ataques e diz que parte do STF quer volta da corrupção. **O Popular**, Política, 6 ago. 2021. Disponível em: <https://opopular.com.br/politica/bolsonaro-xinga-barroso-repete-ataques-e-diz-que-parte-do-stf-quer-volta-da-corrupc-o-1.229809>
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- G1 AM. Documentos mostram que mais de 30 morreram nos dois dias de colapso por falta de oxigênio em Manaus Nos dias 14 e 15 de janeiro, falta de oxigênio nos hospitais de Manaus levou a cidade a um cenário de caos. **g1**, Amazonas, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/25/documentos-mostram-que-mais-de-30-morreram-nos-dois-dias-de-colapso-por-falta-de-oxigenio-em-manaus.ghtml>
- GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere**. Roma: Einaudi Editori, 1975, v. III.
- LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 31-131.
- LUPION, Bruno. Quantas mortes poderiam ter sido evitadas no Brasil? Pesquisadores não têm dúvida: dezenas ou até centenas de milhares das 500 mil vidas perdidas até agora poderiam ter sido poupadadas com mais vacinas, medidas de combate ao vírus e sem o negacionismo de Bolsonaro. **DW Brasil**, Saúde, 19 jun. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/quantas-mortes-poderiam-ter-sido-evitadas-no-brasil/a-57950639>

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 1- 539.

OPAS. OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. Opas, Notícias, 5 maio 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 1-145.

SODRÉ, Muniz. Ouvidos de Lula estão sobrecheios de desconfortos passados e presentes: Disse Rumi, poeta persa: 'Já que todos somos um, falemos de outro modo'. **Folha de S.Paulo**, Colunas e Blogs, 1 abr. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/muniz-sodre/2023/04/ouvidos-de-lula-estao-sobrecheios-de-desconfortos-passados-e-presentes.shtml>

UNASUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus: Mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. **Unasus**, Geral, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>

VIEIRA, Anderson. Após seis meses, CPI da Pandemia é encerrada com 80 pedidos de indiciamento. **Agência Senado**, Notícias, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/26/apos-seis-meses-cpi-da-pandemia-e-encerra-da-com-80-pedidos-de-indiciamento>

**Como citar:**

REZENDE, Ilma. Representação política e soberania popular na pandemia de covid-19 no Brasil: Esboço para um estudo. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 95-114, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>