

Recebido: 20/06/2025
Aprovado: 16/07/2025

LIDERANÇA NORMATIVA INSTITUCIONAL: UMA CHAVE ANALÍTICA PARA O DIREITO PÚBLICO DEMOCRÁTICO

*NORMATIVE INSTITUTIONAL LEADERSHIP: AN
ANALYTICAL KEY FOR DEMOCRATIC PUBLIC
LAW*

Daniel Lucas¹

Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha²

SUMÁRIO: Introdução. 1. O silêncio do direito público diante da liderança. 2. Os limites do modelo de Schumpeter. 3. Da liderança estratégica à liderança normativa institucional: por uma função juridicamente orientada. 4. Democracia entre conflito e decisão: o papel da liderança normativa institucional. 5. Pessoas,

¹ Doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

² Doutor e mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor da Faculdade Nacional de Direito e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Diretor da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

instituições e a mediação da autoridade. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O direito público contemporâneo ainda trata de forma insuficiente a categoria da liderança, ignorando que ela é condição estrutural para o funcionamento das democracias e das instituições estatais. Este artigo propõe o conceito de liderança normativa institucional como uma função jurídica exercida por instituições públicas, orientada por sua missão constitucional, por princípios normativos e pela exigência de justificação pública. Sem vincular a liderança à posição formal ou à personalidade dos atores, a proposta aqui desenvolvida a compreende como prática institucional controlável e responsável. O artigo dialoga com a teoria política, especialmente a partir das limitações do modelo de Schumpeter, com a teoria da organização e com a teoria da autoridade, para construir uma chave analítica que permite ao direito público entender como se produz autoridade legítima em ambientes democráticos complexos. Argumenta-se que a liderança normativa institucional não enfraquece a legalidade, mas fortalece o Estado de Direito democrático ao organizar a transformação de princípios constitucionais em decisões públicas justificáveis. A proposta se operacionaliza em uma matriz analítica estruturada em três níveis (chamada por analogia de maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos), que oferece um instrumento teórico e prático para avaliar a legitimidade do exercício do poder público.

PALAVRAS-CHAVE: Liderança normativa. Direito público. Governança democrática. Accountability institucional. Estado de Direito.

ABSTRACT: Public law scholarship often overlooks leadership as a structural condition for the functioning of democratic institutions. This article proposes the concept of normative institutional leadership as a legal function performed by public institutions, guided by their constitutional mission, normative principles, and the requirement of public justification. Moving beyond models that tie leadership to formal office or personal attributes, the concept is framed as an institutional, accountable, and normatively constrained practice. Drawing from political theory, especially the limits of the Schumpeterian model, organizational theory, and theories of authority, the article offers an analytical framework for understanding how legitimate authority is produced in complex democratic environments. It argues that normative institutional leadership does not weaken legality; rather, it strengthens the democratic rule of law by enabling the transformation of constitutional principles into publicly justified decisions. This proposal is operationalized through a three-level analytical matrix (maxiprocesses,

macroprocesses, and microprocesses), providing both a theoretical and practical tool to assess the legitimacy of public authority.

KEYWORDS: Normative leadership. Public law. Democratic governance. Institutional accountability. Rule of Law.

INTRODUÇÃO

A teoria política de Schumpeter propõe uma visão da democracia que desafia a forma como o direito costuma entendê-la. Em vez de ver a democracia como a expressão da vontade do povo ou como um caminho para alcançar a justiça, Schumpeter a define como um método para escolher líderes por meio da competição eleitoral. Ou seja, o foco estaria menos nos ideais e mais no funcionamento institucional, que seria um processo em que governantes buscam a confiança dos governados para exercer sua liderança. Essa visão mais minimalista da democracia, como observou Przeworski (1999), costuma ser criticada por parecer rasa e por não se preocupar com justiça social. Ainda assim, ela nos ajuda a enxergar com mais realismo como a política funciona na prática, e por que a liderança é essencial para organizar a ação coletiva de forma deliberada.

A relevância do pensamento de Schumpeter para o direito público está na ênfase da centralidade da liderança na construção e execução de decisões político-jurídicas.³ Embora a teoria política de Schumpeter não tenha sido concebida com o propósito de dialogar diretamente com o campo jurídico, suas ideias desafiam o direito a repensar a relação entre normas, poder e sujeitos políticos. Se a liderança é uma condição de possibilidade para a ação coletiva e institucional,⁴ por que o direito público persiste em tratar a produção de poder como um fenômeno impessoal e normativo, deixando a liderança à sombra das estruturas jurídicas e dos processos impessoais? A resistência do direito público em incorporar a categoria liderança compromete sua capacidade de compreender e regular a dinâmica das instituições democráticas, porque leva a desconsiderar o papel fundamental das figuras de liderança no processo decisório e na implementação das políticas públicas.

3 Entende-se por decisões político-jurídicas todas aquelas em que o intérprete, diante de uma situação que não permite solução automática pela subsunção literal da norma ao fato (casos fáceis), precisa realizar uma escolha interpretativa relevante. Essas decisões ocorrem, em geral, em dois tipos de situações. Nos casos difíceis, em que há múltiplas interpretações juridicamente plausíveis e o intérprete precisa optar entre elas segundo princípios e valores constitucionais, e nos casos complexos, em que a solução exige a incorporação de saberes extrajurídicos como dados econômicos, científicos, técnicos ou sociais para fundamentar adequadamente a decisão. Em ambos os casos, a decisão ultrapassa a mera aplicação técnica e envolve juízos de valor, ponderações e definição de sentidos normativos, revelando seu caráter político-jurídico.

4 A liderança é essencial para a ação coletiva e institucional porque alguém precisa juntar as pessoas em torno de um objetivo comum, organizar o que cada uma deve fazer e manter o grupo unido até que a ação se complete. Sem liderança, mesmo que existam regras e estruturas formais, as instituições não conseguem sair do lugar: ficam paradas, sem transformar a intenção em prática. A liderança, portanto, é o que dá vida e direção às instituições.

Esse artigo pretende explorar a tensão entre a teoria de Schumpeter, no que tange à liderança, e as lacunas da teoria jurídica, no que diz respeito à institucionalização da liderança no direito público. A liderança pode ser reconhecida e normativamente orientada dentro de um sistema jurídico democrático? Ao propor a liderança como uma função jurídica das instituições, este artigo não apenas amplia o vocabulário conceitual do direito público, como também oferece uma nova chave de análise para a atuação das instituições democráticas. Incorporar a liderança normativa institucional ao repertório jurídico permite compreender como normas se transformam em decisões, como a autoridade se constrói na prática e como se exercem escolhas relevantes dentro dos limites constitucionais.⁵

Além disso, ao propor a liderança normativa institucional como categoria analítica do direito público, este artigo se conecta diretamente com o debate contemporâneo sobre governança jurídica. A liderança normativa é, neste contexto, uma dimensão estrutural da governança democrática, pois explica como normas, instituições e sujeitos interagem para transformar princípios constitucionais em decisões concretas, coordenar expectativas sociais e produzir legitimidade pública. Assim, o conceito aqui desenvolvido oferece uma contribuição teórica relevante para compreender os desafios jurídicos da governança democrática em sociedades complexas.

Dessa forma, organizam-se as ideias em seis seções interligadas. A próxima seção examina a razão pela qual o direito público resiste em reconhecer a liderança como uma categoria relevante, mesmo diante de sua centralidade para o funcionamento da democracia, e destaca as implicações desse silêncio teórico. Em seguida, a terceira seção discute a teoria de Schumpeter sobre liderança democrática para destacar seus limites para uma compreensão jurídica do fenômeno. A ausência de compromisso substantivo com valores constitucionais nesse modelo reforça a necessidade de se enfatizar a dimensão normativa da liderança. A quarta seção propõe incorporar a liderança institucional ao repertório do direito público, reconstruindo-a como uma missão institucional orientada juridicamente.

A quinta seção está dedicada à dinâmica da liderança institucional a partir de maxiprocessos e macroprocessos, termos a que se recorre para fazer referência à moldura normativa constitucional e às relações de coordenação entre instituições públicas. A sexta seção desloca o foco para a dinâmica dos microprocessos, que seria a forma como a liderança institucional opera no interior das instituições para mediar autoridade e construir legitimidade de forma contínua. Por fim, propõe-se a necessidade de institucionalizar a

5 Ao propor a liderança como uma função jurídica das instituições, normativamente orientada e controlável, este artigo também dialoga com o debate contemporâneo sobre a normatividade do direito. Como argumenta Schauer (2019, p. 176), a normatividade jurídica não é um dado metafísico, mas um fenômeno condicional, dependente da adesão a práticas institucionais estruturadas. Isso reforça a tese de que a liderança institucional exerce papel central na produção da normatividade prática do Direito.

liderança no direito público como uma forma de fortalecer a democracia constitucional em sua dimensão substantiva e processual.

1. O SILÊNCIO DO DIREITO PÚBLICO DIANTE DA LIDERANÇA

Se toda ação coletiva deliberada, como a formulação, implementação e revisão de políticas públicas, depende, em alguma medida, de liderança, por que o direito público permanece resistente diante dessa constatação? Por que juristas insistem em deslocar o protagonismo da liderança para o campo impessoal das normas, dos processos e das técnicas? Essa recusa, que poderia ser atacada por ser aparentemente teórica, tem efeitos práticos importantes. Ela compromete a capacidade do direito de compreender, e regular, a dinâmica real de funcionamento das instituições democráticas.

A desconfiança em relação à liderança parece menos ligada à natureza das instituições do que à forma como o próprio direito público se concebe: como um campo técnico, formal e neutro, orientado por critérios de legalidade e racionalidade procedimental. A liderança, ao implicar escolhas, estratégia e articulação, seria vista como um risco à impessoalidade que sustenta a legitimidade do poder no Estado de Direito. No entanto, essa concepção ignora que a própria autoridade institucional, mesmo quando fundada em normas racionais-legais, depende, como apontou Weber (2004), da capacidade de certos atores de encarnar e traduzir valores coletivos em ação, gerando orientação social e estabilidade normativa.⁶ Da mesma forma, Hauriou (1929) já havia proposto que a organização institucional só se realiza plenamente quando existe uma ideia diretiva, incorporada e sustentada por um poder dirigente. Boaventura de Sousa Santos (1987), ao criticar o *paradigma dominante da legalidade*, mostrou como o formalismo jurídico tende a obscurecer os processos reais de mediação de poder, reduzindo a complexidade política da ação institucional a uma aparência de neutralidade.

O formalismo jurídico tem um papel central na garantia da segurança jurídica e da previsibilidade, o que é fundamental para o funcionamento do sistema jurídico. Ao aplicar as normas de maneira técnica e buscar a consistência interna do sistema, oferece uma estrutura estável e ordenada que pretende facilitar a aplicação do direito. Contudo, uma aplicação estritamente técnica das normas pode ser um problema por não tender a considerar, de maneira suficiente, as dinâmicas sociais e institucionais que influenciam a interpretação e aplicação das normas jurídicas. O foco

6 Weber (2004) descreve três tipos puros de dominação legítima: legal-racional, tradicional e carismática. Para ele, mesmo na dominação legal-racional, a eficácia da autoridade depende da aceitação das normas por parte dos subordinados, o que implica que os líderes devem agir de maneira que reflita e respeite os valores coletivos para manter a legitimidade.

exclusivo na formalidade, e a aparente neutralidade que ele provoca, camufla as desigualdades e relações de poder no interior do sistema jurídico.

Como contraponto à aplicação estritamente técnica, em uma função complementar, o substancialismo jurídico busca ampliar o olhar do direito. Para ele, não se deve considerar as normas de maneira apenas técnica. É preciso também avaliar os impactos práticos dessas normas na sociedade. Uma forma de aplicar o direito que se preocupa com as consequências sociais e políticas das decisões jurídicas, especialmente para os grupos em situações de vulnerabilidade. Ao enfatizar os princípios e valores que fundamentam as normas jurídicas, o substancialismo visa garantir que o direito não se reduza a um conjunto de regras impessoais, mas que se volte para a promoção da justiça material e o bem-estar coletivo. É importante destacar que o substancialismo não rejeita a normatividade formalista, pelo contrário, propõe uma integração entre a formalidade e a substância, na qual as normas são interpretadas à luz de princípios substantivos, com o objetivo de promover uma sociedade mais justa e equitativa.

Assim, tanto o formalismo quanto o substancialismo, por mais valiosos que sejam em suas respectivas funções, não captam plenamente as dinâmicas reais do exercício do poder nas democracias contemporâneas. Ambos operam, e o direito com eles, sem necessariamente recorrer à noção de liderança. No entanto, essa ausência conceitual limita a capacidade de compreender como, na prática, decisões jurídicas relevantes são construídas, orientadas e implementadas no interior das instituições. A liderança, nesse contexto, não é uma condição de possibilidade para a existência do direito, mas uma chave interpretativa para entender como o poder se exerce por meio dele: como se organizam os processos de deliberação, como se formam prioridades, como se constroem compromissos e se mobiliza autoridade institucional. Reconhecê-la como dimensão analítica permite qualificar a interpretação e o controle jurídico do funcionamento institucional, especialmente em contextos marcados por incerteza, conflito e demanda por responsividade.

Com isso, formalismo e substancialismo deixam de ser visões concorrentes e passam a ser compreendidos como quadros que estruturam a ação jurídica, mas que só podem ser analisados em sua operação concreta quando se observa como instituições jurídicas produzem efeitos no mundo real. A ideia de liderança, entendida aqui como capacidade institucional de orientação, coordenação e justificação, permite captar essa dimensão prática: ela evidencia que o direito é também uma tecnologia social de organização do poder. Não se trata, portanto, de afirmar que o direito depende da liderança para existir, mas de reconhecer que, para compreender como ele funciona efetivamente nas instituições democráticas, é necessário considerar os modos pelos quais a autoridade jurídica é exercida, negociada e tornada legítima. A liderança institucional, nesse sentido, atua como elemento de

mediação entre estruturas normativas e realidade política, entre dever-ser jurídico e ação coordenada.⁷

2. OS LIMITES DO MODELO DE SCHUMPETER

A ciência política não ignorou a centralidade da liderança para o funcionamento das democracias. Desde Schumpeter (2020), a liderança passou a ser entendida como uma dimensão estrutural da política moderna. Em sua concepção minimalista de democracia, ele desloca o foco da vontade popular para o processo competitivo de escolha de líderes, que seriam os verdadeiros agentes da deliberação e da formulação de políticas. A democracia, segundo ele, não se definiria pela realização da vontade coletiva, mas pela institucionalização de procedimentos que permitem ao eleitorado escolher, periodicamente, entre lideranças rivais.

Esse modelo tem implicações importantes para o direito público. Em primeiro lugar, oferece uma chave realista para compreender o modo como o poder político se organiza em sociedades complexas. Ele não é a expressão direta da vontade do povo, mas, sim, o resultado da ação de atores capazes de construir agendas, formular diagnósticos coletivos e mobilizar apoio institucional. Ao destacar os mecanismos formais de competição eleitoral, ele chamou a atenção para o desenho jurídico-institucional que torna possível essa seleção periódica de líderes. Isso inclui regras eleitorais, formas de financiamento de campanha, estruturação de partidos e limites à reeleição, todos temas de interesse jurídico direto.

No entanto, os limites desse modelo tornam-se visíveis justamente quando se examina a teoria do ponto de vista do direito público. A liderança, para Schumpeter, é tratada quase exclusivamente como uma expressão da ação individual, inserida num jogo estratégico de competição por votos. Os partidos políticos não são concebidos como sujeitos deliberativos orientados por compromissos normativos, mas como veículos para a ascensão de personalidades carismáticas ou estrategistas eficazes. O resultado é uma teoria política que, embora reconheça o papel organizador das instituições,

⁷ Embora muitas vezes se associe o formalismo jurídico à conservação e à resistência à mudança, é importante compreender que o formalismo também pode ser uma ferramenta de transformação social. O formalismo busca a aplicação rigorosa, técnica e consistente das normas jurídicas. Essa prática gera estabilidade no sistema jurídico, o que é fundamental para que a sociedade confie nas instituições e nas leis. Quando há confiança no sistema, cria-se um ambiente mais favorável para a implementação de mudanças sociais. Reformas legislativas, como a criação de novos direitos trabalhistas, direitos das minorias ou direitos ambientais, por exemplo, dependem dessa estabilidade para serem aplicadas de maneira uniforme e eficaz. A interpretação formal das normas evita distorções e assegura que esses novos direitos alcancem toda a sociedade. Além disso, em situações de desigualdade ou de violação de direitos fundamentais, a aplicação técnica e rigorosa da lei pode ser usada para corrigir injustiças, evitar arbitrariedades e promover a igualdade. O formalismo também impede abusos de poder, pois garante que todos os atos e decisões respeitem as regras e os procedimentos previamente estabelecidos. Dessa forma, em processos de transformação social, o formalismo oferece segurança jurídica e garante que as mudanças ocorram de maneira legítima, respeitando o direito existente. Ao assegurar a estabilidade e a previsibilidade do sistema, o formalismo jurídico cria as condições necessárias para transformações sociais eficazes, justas e sustentáveis.

subestima a dimensão coletiva, institucional e normativamente orientada da liderança, um ponto que o direito, ao insistir em sua ênfase impessoal nas normas, também parece não saber como lidar.

Ao ignorar a liderança como categoria jurídica relevante, o direito público compartilha com Schumpeter certa resistência à sua institucionalização. Mas, enquanto Schumpeter a trata como um dado da competição política, o direito a evita por receio de personalização da autoridade. O problema é que, de modos distintos, ambos negligenciam a possibilidade de submeter a liderança a controles normativos e finalidades públicas. No caso do direito, essa omissão compromete a capacidade de compreender como o poder é, de fato, exercido nas instituições democráticas.

Reconhecer os processos de escolha e legitimação de lideranças, não apenas nos pleitos eleitorais, mas também nas dinâmicas internas das instituições públicas, é um passo necessário para superar esse hiato entre a teoria e a prática institucional. No entanto, o direito não pode se contentar com a noção de liderança como mera estratégia bem-sucedida. Mesmo admitindo a dimensão estratégica da liderança, o direito impõe limites: exige que essa estratégia esteja vinculada à missão pública da instituição, à legalidade, aos princípios constitucionais e à justificação pública de decisões.

Por isso, é necessário ir além do modelo de Schumpeter. Embora tenha o mérito de destacar a centralidade da liderança, ele recusa qualquer conteúdo normativo substancial para a democracia, o que o torna insuficiente para o direito público. Em sistemas constitucionais orientados por princípios, conceber a liderança institucional apenas como produto de competição estratégica é um equívoco. O direito demanda que ela seja compreendida como exercício institucional responsável, orientado à realização de valores constitucionais fundamentais, sujeito a controle e justificação. É justamente essa reconstrução que se propõe a seguir: pensar a liderança como uma função institucional, juridicamente orientada, que opera dentro de limites normativos claros⁸ e comprometida com a efetivação da democracia constitucional.

3. DA LIDERANÇA ESTRATÉGICA À LIDERANÇA NORMATIVA INSTITUCIONAL: POR UMA FUNÇÃO JURIDICAMENTE ORIENTADA

Diante da provocação teórica feita por Schumpeter, que chama atenção para o papel central da liderança na dinâmica política, surge uma questão importante: por que o direito público, especialmente o direito constitucional

8 Limite normativo claro não é a mesma coisa que limite normativo estático. Diferente de uma visão que encara a autoridade normativa como um dado formal ou transcendental, compreendê-la, a partir de Schauer (2019), implica reconhecer que a normatividade do direito e, portanto, da liderança normativa institucional é condicional. Ela decorre do fato de que os agentes, instituições e a sociedade reconhecem e internalizam certos papéis, comandos e missões como vinculantes dentro do jogo institucional democrático.

e o direito administrativo, ainda resiste em incorporar essa tradição teórica para pensar a institucionalização do poder? Enquanto Schumpeter enfatiza a liderança como resultado de uma competição estratégica entre indivíduos por influência e poder, aqui se propõe um deslocamento: compreender a liderança como uma função institucional juridicamente orientada. Essa liderança não prescinde de estratégia, mas opera dentro de limites normativos, devendo estar vinculada à missão pública das instituições, aos princípios constitucionais e à exigência de justificação pública. Trata-se de uma liderança cuja legitimidade não deriva da performance eleitoral ou do carisma pessoal, mas da capacidade institucional de traduzir finalidades públicas em decisões coordenadas e responsáveis.

No entanto, essa leitura precisa ser superada. A liderança, no contexto do direito público, não precisa ser entendida como uma qualidade pessoal ou como a expressão de um desejo individual. Em vez disso, ela pode (e deve) ser compreendida como uma função institucional. Trata-se de um exercício de coordenação e orientação política que, em um Estado democrático de direito, está sujeito a controle jurídico e deve ser guiado por valores democráticos. Assim, a liderança não se limita a indivíduos carismáticos, mas se expressa também (e talvez principalmente) por meio das instituições que organizam, viabilizam e executam políticas públicas. Reconhecer isso é fundamental para aproximar o direito das realidades da política e para fortalecer a legitimidade e a eficácia das decisões públicas.

Dá para perceber que a liderança também acontece dentro das instituições jurídicas, e não só na política tradicional. Quando uma agência reguladora aplica regras técnicas para orientar o setor privado, ela está exercendo uma forma de liderança. O mesmo vale para o Ministério Público, que atua em nome da coletividade para proteger direitos fundamentais, ou para os tribunais constitucionais, que decidem sobre políticas públicas e ajudam a manter os valores democráticos. Esse tipo de liderança não ameaça a democracia, na verdade, faz parte dela.

É uma liderança que vem das instituições, não de pessoas carismáticas. E por isso é controlável, está sujeita à lei e atua com base em critérios técnicos e normativos. Ela torna o Estado de Direito mais forte e preparado para lidar com os problemas do mundo real. Ver a liderança como uma missão institucional, e não como algo pessoal, é importante para o direito público. Isso ajuda a entender como decisões coletivas podem ser coordenadas em democracias complexas. A liderança, nesse sentido, deixa de ser algo individual e passa a ser uma peça fundamental para fazer a democracia funcionar bem.

Se instituições como agências, tribunais ou o Ministério Público exercem liderança, ou seja, tomam decisões importantes, influenciam políticas públicas e interpretam missões públicas mesmo diante de incertezas, então elas precisam ser avaliadas por mais do que apenas seguir a lei. É necessário que

essas instituições consigam justificar publicamente o que fazem, explicando seus objetivos, prioridades e os impactos reais de suas decisões.⁹ Isso exige um modelo mais robusto de responsabilidade, focado na *accountability* deliberativa.

Não se trata apenas de prestar contas por atos isolados, como uma decisão administrativa ou uma despesa específica. A questão é mais ampla: é preciso verificar se a instituição está atuando de forma coerente com sua missão pública e com os valores constitucionais que justificam sua existência. Também se espera sensibilidade ao contexto social, ou seja, atenção às mudanças, escuta ativa e disposição para revisar escolhas quando necessário. O objetivo não é aumentar o controle externo de forma genérica, o que poderia engessar a atuação. A ideia é qualificar esse controle,¹⁰ torná-lo mais exigente quanto às razões e aos efeitos das decisões institucionais, sem acabar com a autonomia que essas instituições precisam ter para funcionar bem.

Por exemplo, uma Defensoria Pública que escolhe priorizar a atuação em saúde mental, mesmo que essa não seja a área com maior volume de judicialização, pode justificar essa decisão com base em dados locais, na vulnerabilidade da população atendida e na missão constitucional de garantir acesso à justiça a grupos invisibilizados. O controle dessa escolha não deve se limitar à legalidade formal, mas considerar se ela está alinhada com a missão institucional, com os princípios constitucionais e com a realidade social local. Se estiver, a Defensoria terá passado no teste da *accountability* diferenciada. A missão institucional, nesse contexto, deve ser compreendida como o conjunto de finalidades públicas atribuídas a uma instituição por meio da Constituição, da legislação e dos seus marcos normativos específicos. Ela expressa a razão de ser da instituição dentro da estrutura do Estado democrático de direito e serve como referência para orientar a atuação estratégica dos seus órgãos, inclusive no exercício da liderança.

Reconhecer a liderança institucional também exige repensar a forma como se compreende a discricionariedade no setor público. Tradicionalmente, ela é vista como um espaço de liberdade decisória, justificada pela complexidade técnica ou pela necessidade de escolhas políticas dentro dos limites da legalidade. No entanto, em um modelo de liderança institucional orientada por valores normativos, a discricionariedade não é um espaço vazio, mas, sim, um campo moldado por múltiplos processos de controle e

9 Barnard (1968, p. 258-260) compreende responsabilidade como uma obrigação pessoal de julgar e escolher com base na missão da organização, vinculando autoridade a um dever de coerência funcional e ética, o que implica que liderar (como uma autoridade) é exercer essa autoridade de forma consciente, interpretativa e comprometida com os fins coletivos. Embora sua concepção esteja ancorada na lógica organizacional interna, voltada à preservação da cooperação e da finalidade comum, ela pode ser entendida como uma camada fundante da noção contemporânea de *accountability*, que se projeta com mais força na face corporativa das instituições, isto é, na sua relação com o público, com o sistema jurídico e com os mecanismos de controle. Ambas operam como níveis complementares de uma mesma responsabilidade institucional: uma voltada à manutenção da integridade da ação cooperativa dos seus membros, outra à justificação pública da autoridade exercida.

10 A *accountability* pública, segundo Bovens (2014), deve ser entendida como um processo relacional contínuo, que integra justificação, questionamento e sanção no funcionamento regular das instituições e não apenas como controle formal.

condicionamento. Para entender essa dinâmica, é útil distinguir entre três níveis: maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos.¹¹

Os maxiprocessos correspondem às grandes estruturas normativas, como a Constituição, os tratados internacionais e os princípios organizadores do Estado Democrático de Direito, que estabelecem limites e finalidades gerais para o exercício do poder. Os macroprocessos dizem respeito à dinâmica de coordenação e disputa de liderança entre diferentes instituições públicas, como ocorre nas relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário, ou na interação entre agências reguladoras em setores interdependentes. Já os microprocessos tratam das dinâmicas internas de liderança e decisão dentro de cada instituição específica, como a formação de consensos em tribunais colegiados ou a definição de estratégias prioritárias em Ministérios Públicos e Defensorias Públicas.

Essa perspectiva mostra que a liderança institucional nunca é isolada ou absoluta. Ela opera dentro de redes normativas, organizacionais e sociais que influenciam e controlam a tomada de decisão. O ponto central não é “quem vigia o vigilante?”, mas como se organiza uma dinâmica institucional que impede decisões solitárias, seja por força das normas, seja pelas pressões e expectativas do entorno. Essa dinâmica é a verdadeira expressão cotidiana da democracia entre os ciclos eleitorais. Embora o modelo clássico de democracia valorize os momentos de voto, esses são episódicos. A democracia não pode depender apenas deles. Ela também se realiza, e se sustenta, no modo como as instituições funcionam e respondem à sociedade todos os dias.¹²

É possível dizer que a democracia também se realiza, e sobretudo se sustenta, na construção de mecanismos institucionais permanentes de responsabilidade pública, coordenação entre centros de poder e justificação contínua das decisões. Mesmo quando autoridades institucionais não são eleitas diretamente, elas representam parcelas relevantes da sociedade e atuam dentro de um sistema de poder fragmentado, em que concorrência normativa, prestação de contas e influência recíproca mantêm o espaço público aberto, plural e responsivo.

Nesse modelo, a democracia adquire uma dimensão processual e permanente. Ela não se limita a eventos eleitorais, mas se expressa no modo como as instituições justificam suas decisões, respondem ao ambiente social e se coordenam entre si. A liderança institucional, nesse contexto, exerce um papel essencial de mediação e renovação contínua da legitimidade democrática. Tome-se o exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS). A decisão de priorizar

11 O uso dos termos maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos neste artigo se dá de forma analógica. No direito processual, maxiprocessos refere-se a litígios de alta complexidade estrutural. Aqui, os termos são empregados para descrever escalas de condicionamento normativo e organizacional da autoridade institucional, enfatizando a mediação dinâmica e multinível do exercício do poder no Estado Democrático de Direito.

12 Como observa Rosanvallón (2011), a democracia contemporânea não se esgota nos momentos eleitorais, mas depende de mecanismos permanentes de controle, justificação e legitimidade entre os ciclos de votação.

programas de saúde mental em um município não ocorre isoladamente. Ela é moldada por: maxiprocessos, como os princípios constitucionais do direito à saúde e da dignidade da pessoa humana; macroprocessos, como as diretrizes nacionais do SUS, pactuações interfederativas e programas como a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS); e microprocessos, como as deliberações internas das secretarias municipais de saúde, audiências públicas locais e pressões de grupos da sociedade civil.

Nessa rede de condicionantes, a discricionariedade do gestor local não desaparece, mas é transformada: ela passa a exigir fundamentação pública, coerência com os princípios constitucionais e sensibilidade às dinâmicas sociais e institucionais que estruturam o sistema de saúde. Essa qualificação da autonomia decisória é o que confere legitimidade à liderança institucional em contextos democráticos. Ela transforma a liberdade de decidir em dever de justificar, e a autoridade pública em responsabilidade compartilhada com a sociedade e com as demais instituições.

4. DEMOCRACIA ENTRE CONFLITO E DECISÃO: O PAPEL DA LIDERANÇA NORMATIVA INSTITUCIONAL

Pensar a democracia nesses termos permite superar a dicotomia entre democracia procedimental e substancial. Em vez de opor procedimentos a valores, é possível pensá-la como uma arena institucionalizada de disputa por liderança normativa¹³ em que diferentes órgãos públicos atuam com base em missões legais, valores constitucionais e expectativas sociais. Se o Estado de Direito exige que o poder seja exercido com base em normas impessoais, justificáveis e controláveis, ele não elimina a liderança, ele a enquadra. Liderar, nesse modelo, não é mandar por vontade própria, mas convencer dentro de um jogo institucional pautado por argumentos, normas e limites.

Essa concepção marca uma transição importante. Até aqui, a liderança foi tratada principalmente como uma função institucional: a capacidade das instituições de coordenar decisões e orientar ações de maneira eficaz e legítima. No entanto, em democracias constitucionais, essa função não pode ser compreendida de modo neutro ou meramente organizacional. Ela precisa ser qualificada normativamente. A partir deste ponto, passa-se a operar com a noção de liderança normativa institucional, uma forma de liderança que atua como prática interpretativa e orientadora de valores constitucionais, exercida sob o crivo da deliberação pública e da responsabilidade democrática. Trata-

13 Adota-se aqui uma concepção de normatividade que dialoga com a proposta de Frederick Schauer (2019), segundo a qual a normatividade jurídica não é uma qualidade metafísica das normas, mas um fenômeno condicional. Assim como no jogo de xadrez os jogadores estão obrigados a mover o bispo na diagonal apenas enquanto aceitam participar do jogo, a normatividade do direito e, por extensão, da liderança institucional, decorre da adesão a um sistema social de regras, práticas e justificações. Essa compreensão permite entender que a força vinculante das decisões institucionais não deriva exclusivamente da autoridade formal, mas da capacidade de gerar reconhecimento, coerência normativa e responsividade social.

se de reconhecer que, em contextos de pluralismo e conflito, liderar não é apenas tomar decisões, mas disputar legitimamente o sentido do direito e das finalidades públicas dentro das instituições.

A dimensão da justiça, entendida como horizonte normativo das decisões públicas, exige que essas lideranças institucionais (juízes, procuradores, reguladores, gestores...) mobilizem a estrutura do Estado para realizar valores constitucionais como igualdade, dignidade e liberdade. Por isso, o procedimento por si só não basta, é necessária finalidade, deliberação pública e compromisso normativo. Essa proposta de democracia como disputa institucionalizada por liderança normativa também nos leva a uma questão conceitual de fundo: afinal, a democracia é um método de gestão de conflitos ou uma forma de tomada de decisão coletiva?

As duas respostas são válidas e complementares. Para Mouffe (2000), a democracia deve ser entendida principalmente como uma forma legítima de lidar com conflitos sociais que jamais desaparecerão. Em vez de buscar um consenso absoluto, o papel das instituições democráticas seria transformar inimigos em adversários, canalizando antagonismos profundos por meio de regras comuns e procedimentos reconhecidos.¹⁴ A democracia, nesse sentido, não domestica o conflito, ela o institucionaliza. Já para Habermas (1992), a democracia é um processo racional de produção de decisões coletivas legítimas. E o que confere legitimidade às normas é o fato de que poderiam ser aceitas por todos os afetados, caso participassem de um processo discursivo ideal. Aqui, a democracia funciona como espaço de construção de uma vontade coletiva, formada em contextos públicos de argumentação, justificação e escuta.

Essas duas visões aqui discutidas, a da democracia como espaço de dissenso e a da necessidade de decisões com legitimidade pública, não se excluem. Pelo contrário, elas se complementam. A democracia, no fundo, tem que saber conviver com o conflito e, ao mesmo tempo, produzir decisões que façam sentido para a sociedade. E é justamente aqui que entra o papel estratégico da liderança institucional. Falar em liderança institucional, não é falar de alguém que manda sozinho ou impõe sua vontade, é falar de instituições que conseguem transformar desacordo em coordenação, que conseguem fazer com que decisões difíceis, tomadas em ambientes plurais e muitas vezes tensos, sejam justificadas publicamente e compreendidas pela sociedade. Isso é fundamental para que o poder público funcione sem perder sua legitimidade.

14 Mouffe (2000) argumenta que o conflito é constitutivo da política e, portanto, a democracia não deve buscar consenso pleno, mas, sim, criar formas legítimas de expressar e organizar o dissenso. Para ela, a principal virtude da democracia não é produzir unidade, mas transformar inimigos em adversários, por meio de instituições e regras que tornem o conflito civilizado e produtivo. A partir disso ela sustenta a ideia de que a democracia, enquanto espaço de disputa entre lideranças normativas, serve à gestão legítima de desacordos fundamentais. A tarefa da política democrática é transformar o antagonismo em agonismo. Assim, sua teoria permite defender que a liderança institucional não deve suprimir o conflito, mas canalizá-lo normativamente.

Liderar, nesse cenário, não é dominar. É interpretar bem a missão da instituição, dialogar com os princípios constitucionais e tomar decisões que estejam à altura da responsabilidade pública. Ou seja, a liderança institucional não desvia da democracia, ela é justamente um dos jeitos mais realistas e normativos de fazer a democracia funcionar no dia a dia, entre os ciclos eleitorais. Um exemplo prático? O caso da política nacional de acesso a medicamentos antirretrovirais para pessoas com HIV, lá nos anos 1990. Naquela época, havia muita controvérsia no mundo todo sobre se os governos deveriam fornecer esses medicamentos de forma gratuita.¹⁵ O Brasil decidiu bancar essa política pública, mesmo com pressão internacional contrária.

E por que isso foi possível? Porque o Ministério da Saúde agiu como uma instituição com liderança responsável, leu bem a Constituição, entendeu a missão do SUS e tomou uma decisão arrojada, mas bem fundamentada. Isso salvou vidas, gerou reconhecimento internacional e mostrou como uma decisão institucional pode se tornar um compromisso público duradouro. Então, democracia não é só votar de quatro em quatro anos. Democracia também é isso, tomar decisões difíceis, com responsabilidade, dentro das instituições, e garantir que essas decisões façam sentido para quem está do outro lado da política pública.

Um exemplo judicial que ajuda a ilustrar esse papel da liderança institucional é a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento que reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo em 2011. Naquela época, o tema era altamente sensível, gerava muita polarização na sociedade e no meio político. O Congresso, diante disso, simplesmente travou. Não conseguia avançar. E o que aconteceu? O STF foi provocado por ações diretas e assumiu sua responsabilidade institucional. Interpretou os princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana para estender os direitos das uniões heteroafetivas às uniões homoafetivas. Isso foi muito mais do que uma decisão pontual. O STF transformou um profundo desacordo moral e político em uma norma jurídica clara, com efeitos concretos e previsíveis.

E por que isso importa? Porque o Tribunal não inventou nada do nada. Ele agiu dentro dos marcos da Constituição, interpretando princípios que já estavam ali. Ele não substituiu o jogo democrático, ele manteve o jogo

15 O desacordo em torno da política de acesso a medicamentos antirretrovirais envolvia pressões internacionais contra a quebra de patentes farmacêuticas por países em desenvolvimento. Organizações como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e governos de países industrializados, aliados a grandes indústrias farmacêuticas, argumentavam que a distribuição gratuita de medicamentos violaria os direitos de propriedade intelectual previstos no Acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Organizações da sociedade civil, especialistas em saúde pública e juristas brasileiros defendiam que o direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição, deveria prevalecer sobre os interesses comerciais. O Brasil acabou por liderar uma posição inovadora ao negociar preços, produzir genéricos e, em alguns casos, ameaçar a quebra de patentes com base no princípio da supremacia do interesse público em matéria de saúde, o que gerou forte tensão diplomática, mas também reconhecimento internacional como modelo de política pública constitucionalmente orientada.

andando, em um momento em que outras instituições estavam paralisadas. E isso mostra exatamente o que se discute neste artigo: como a liderança institucional pode, sim, dar forma jurídica a valores constitucionais em momentos de tensão e impasse, sem romper com o Estado de Direito. Ao juntar esse exemplo com o anterior, do acesso universal aos antirretrovirais, fica claro que a liderança institucional ocupa esse espaço delicado, mas necessário, entre o conflito e a decisão coletiva.

Desde que respeite os limites constitucionais, essa liderança é uma peça-chave para o funcionamento da democracia. E aqui é possível começar a enxergar a liderança não só como um exercício de poder, mas como uma responsabilidade pública, profundamente vinculada à normatividade constitucional. É isso que torna o papel das instituições tão complexo, elas não apenas tomam decisões. Elas dão legitimidade a essas decisões. Elas precisam articular diferentes demandas, lidar com disputas e, ao mesmo tempo, construir soluções que respeitem direitos fundamentais. Essa é a parte menos visível, mas absolutamente essencial da autoridade democrática que é negociada, construída, sustentada institucionalmente.

E tudo isso acontece dentro de estruturas, porque ninguém age no vazio. A liderança institucional está sempre enquadrada por normas maiores, o que se chama aqui de maxiprocessos como os grandes princípios do Estado de Direito, e também por relações entre os próprios órgãos públicos (chamados aqui de macroprocessos). É aí que entra a interdependência entre os Poderes, os freios e contrapesos, a coordenação federativa, entre outros mecanismos. No fim das contas, a liderança institucional não é um comando solitário, é uma prática de mediação regulada. Ela existe para equilibrar, de forma permanente, duas forças que estão sempre em tensão na democracia: o pluralismo político e a normatividade jurídica.¹⁶ E é esse equilíbrio que garante que as instituições não apenas funcionem, mas funcionem com legitimidade.¹⁷

5. PESSOAS, INSTITUIÇÕES E A MEDIAÇÃO DA AUTORIDADE

Em contextos autoritários ou excepcionais, como no modelo decisionista proposto por Carl Schmitt, a autoridade se exerce predominantemente por meio da imposição. É quem decide, sobretudo no estado de exceção, que detém o poder, independentemente da necessidade de justificação. Nesse

16 Como defende Ackerman (2000), a fragmentação institucional deliberada é um mecanismo necessário para assegurar a legitimidade do exercício do poder, mesmo frente à especialização e à complexidade das decisões públicas.

17 Por isso, a liderança normativa institucional não deve ser concebida como uma exteriorização do comando jurídico, mas como uma prática socialmente situada e juridicamente estruturada, cuja força normativa depende da capacidade da instituição de se legitimar, de produzir razões e de gerar adesão, exatamente como aponta Schauer (2019) ao discutir a normatividade do direito como fenômeno condicional.

modelo, o comando precede a razão, e a obediência se impõe pela força, pela urgência ou pela hierarquia. No entanto, essa lógica mostra-se incompatível com a operação da autoridade em democracias constitucionais, nas quais o exercício do poder institucional não pode prescindir da legitimidade. Nesses regimes, a autoridade só se sustenta de forma eficaz quando as decisões institucionais são aceitas como justificáveis, razoáveis e coerentes com os valores constitucionais. O comando que não passa por esse crivo de aceitação pública tende a enfrentar resistência social, perda de eficácia e, em última instância, a erosão do próprio poder institucional. Assim, a autoridade democrática não se realiza na imposição, mas na capacidade de orientar condutas com base em justificativas compartilháveis e reconhecidas como legítimas por seus destinatários.

Nesse contexto, a autoridade institucional revela-se menos como um ato isolado de imposição e mais como uma relação social sustentada por estruturas formais e por reconhecimento prático, cuja eficácia depende do modo como é percebida pelos seus destinatários.¹⁸ A obediência à autoridade formal pode ser juridicamente exigida, mesmo contra a vontade do destinatário, mas isso não significa que toda forma de autoridade seja igualmente eficaz ou sustentável no longo prazo.¹⁹ É justamente esse ponto que Barnard (1968) ajuda a esclarecer. Para Barnard, a autoridade não depende apenas de quem emite o comando, mas também da forma como esse comando é recebido, interpretado e internalizado pelos indivíduos dentro da organização.

Isso não significa que só há autoridade quando há aceitação, mas que a eficácia da autoridade está vinculada à sua capacidade de operar dentro de um espaço social de legitimidade. Quanto mais o comando

18 A distinção entre autoridade institucional e liderança institucional é relevante para compreender não apenas o fundamento jurídico da autoridade, mas também sua dinâmica operacional. A autoridade institucional refere-se ao poder legítimo exercido por uma instituição ou por quem a representa, com base em normas, funções e atribuições formais. E a liderança institucional diz respeito à capacidade de determinados agentes dentro das instituições de interpretar, direcionar, sustentar ou transformar o exercício dessa autoridade de maneira estratégica, responsiva e legitimadora. Em outras palavras, a autoridade institucional é uma condição estruturante. Ela decorre da posição ocupada numa organização ou do próprio desenho institucional. É o direito de mandar. Um juiz de primeira instância tem autoridade institucional para proferir sentenças, mesmo que não seja um líder no sistema. A liderança institucional é uma prática ativa. É o modo como se exerce essa autoridade. Envolve escuta, articulação, *timing*, interpretação sensível do contexto, e, sobretudo, a construção de legitimidade ao longo do tempo. Um ministro do STF pode exercer essa liderança ao se posicionar em momentos-chave, criar pontes entre posições divergentes ou formular fundamentos que mobilizem consenso público. Um exemplo simples é o de um diretor de escola, ele tem autoridade institucional para aplicar sanções disciplinares, mas só exerce liderança institucional quando consegue que os estudantes e professores vejam essas decisões como justas, razoáveis e direcionadas ao bem comum da escola. Assim, a autoridade pode ser aceita com resistência e a liderança busca reduzir essa resistência e ampliar a aceitação.

19 Na teoria de Barnard, a autoridade informal não se baseia em obediência coercitiva, mas na aceitação voluntária dos membros do grupo. Ela é eficaz porque está alinhada aos interesses e valores de cada membro. Ninguém está sendo obrigado a praticar determinada ação ou ter determinado comportamento, a ação ou comportamento são algo que se faz porque há o interesse individual em fazê-lo. Por essa característica, a autoridade informal depende de um processo contínuo de reconhecimento mútuo, que envolve a construção de confiança, respeito e a demonstração de competência. Um exemplo clássico de autoridade informal é o de um líder comunitário. Ele consegue influenciar as decisões e comportamentos dos outros pela sua experiência, carisma ou habilidades interpessoais.

estiver dentro da *zona de indiferença*²⁰ dos membros do grupo, isto é, quanto mais ele for percebido como razoável, aderente aos objetivos do grupo e não gerar dissonância com os valores pessoais ou sociais, menor será a resistência à sua execução e menores os custos de imposição. Fora dessa zona, a obediência ainda pode ser juridicamente exigida, mas exigirá maior mobilização de recursos: explicações mais densas, justificativas públicas, eventualmente coerção, ou seja, um aumento dos custos institucionais e políticos da autoridade.

A contribuição de Barnard está, assim, menos na definição do que é autoridade e mais na compreensão de como ela opera de forma mais eficaz em ambientes cooperativos. Esse deslocamento de foco permite uma conexão direta com o funcionamento das instituições democráticas. A autoridade institucional se fortalece quando os comandos são, além de juridicamente válidos, socialmente compreensíveis, normativamente justificáveis e percebidos como legítimos. Em outras palavras, a eficácia da autoridade, sobretudo em regimes democráticos constitucionais, depende da sua capacidade de operar dentro ou próximo dessa zona de indiferença, o que exige aderência consistente aos valores constitucionais, às práticas deliberativas e à responsabilidade institucional.²¹

Essa dinâmica revela um ponto central: a liderança normativa, entendida como capacidade de orientação institucional, não é atributo pessoal, mas também não se realiza sem pessoas. Ela é, fundamentalmente, uma função institucional, derivada da missão pública, dos marcos constitucionais e dos limites normativos que estruturam cada órgão. Contudo, essa liderança institucional só se concretiza quando indivíduos, investidos formalmente de autoridade, exercem esse papel por meio de escolhas interpretativas, decisões, mediações, organização de prioridades e justificação pública.²² Portanto, se a liderança normativa institucional reside na própria estrutura da instituição, como missão pública permanente, o seu exercício concreto ocorre por meio de sujeitos situados, que a operacionalizam. Não se trata

20 Esse é um conceito desenvolvido por Barnard para descrever aquele espaço em que os comandos são aceitos sem resistência significativa, não porque sejam acolhidos com entusiasmo, mas porque não entram em conflito com valores pessoais, não exigem esforço excessivo ou se mostram razoavelmente coerentes com a missão da organização. A aceitação aqui pode decorrer tanto de razões racionais quanto de fatores emocionais ou relacionais como a confiança no emissor da ordem, o reconhecimento tácito da autoridade ou a aderência à cultura institucional. Assim, não se trata de indiferença no sentido de apatia, mas de aceitação tácita, sem resistência seja por razões racionais, afetivas, pragmáticas ou normativas.

21 A expressão “na maioria das vezes” reconhece que a autoridade institucional, especialmente em contextos democráticos, pode eventualmente precisar operar fora da zona de indiferença, isto é, emitir comandos que enfrentem resistência ou exijam justificativas mais intensas. Nessas situações, a autoridade não perde necessariamente sua eficácia, mas opera sob maior tensão, correndo o risco de desgaste ou contestação. Por isso, a legitimidade da autoridade deve ser considerada no plano agregado, decisões pontuais que extrapolem os limites da aceitação tácita podem ser sustentáveis desde que, no conjunto, a atuação institucional permaneça amplamente percebida como legítima, razoável e aderente ao *ethos* constitucional. O manejo desse estresse, ou seja, a capacidade de calibrar decisões entre o que é prontamente aceito e o que precisa ser intensamente justificado, é parte essencial da operação estratégica da autoridade democrática.

22 Como observa Dyzenhaus (2006), mesmo em contextos de tensão ou incerteza, o Estado de Direito exige que toda autoridade seja exercida com justificação pública e compromisso com princípios fundamentais.

de uma liderança pessoal no sentido decisionista, mas também não se trata de uma normatividade automática das normas. Ao contrário, ela emerge da interação entre estruturas normativas, contextos sociais e as escolhas justificadas dos atores que exercem funções públicas.

Aqui, a contribuição de Schauer (2019, p. 175-176) é central. Assim como a normatividade do direito não é um dado absoluto, mas um fenômeno condicional por ser dependente da adesão a práticas, regras e contextos institucionais, a liderança normativa institucional também é uma prática condicional. Ela depende da capacidade dos indivíduos investidos de autoridade institucional de traduzir a missão pública em decisões situadas, que sejam reconhecidas como legítimas, aderentes aos princípios constitucionais e socialmente justificáveis. Ou seja, indivíduos não possuem, isoladamente, uma “liderança normativa pessoal”; eles exercem, funcionalmente, a liderança normativa da instituição, sempre dentro dos marcos normativos, organizacionais e democráticos.

Isso desloca radicalmente a compreensão da autoridade. A liderança, nesse sentido, não é comando solitário, nem pura execução mecânica de normas. É uma prática institucional que se realiza na mediação constante entre estruturas jurídicas, valores constitucionais, contextos sociais e deliberação pública. E, portanto, o papel dos sujeitos é indispensável, não porque sejam fonte da autoridade, mas porque são agentes de sua realização, responsáveis por dar concretude, sentido e direção à missão pública das instituições.

Essa compreensão da autoridade como mediação relacional aproxima-se das noções contemporâneas de autoridade deliberativa, na qual a legitimidade está vinculada não apenas à competência formal, mas à capacidade de oferecer razões públicas, construir consensos operativos e prestar contas à sociedade tanto sobre os resultados quanto sobre os fundamentos das decisões. A liderança normativa institucional, nesse quadro, não é uma prerrogativa de imposição, tampouco uma projeção voluntarista dos indivíduos, mas uma prática normativa sustentada pela missão pública, condicionada pelos marcos constitucionais e realizada por sujeitos responsáveis.

Com isso, fica evidente que a liderança normativa institucional é uma peça-chave da resiliência democrática. Ao impedir que o poder se concentre sem controle e ao exigir que toda decisão relevante seja justificada publicamente, o processo de liderança normativa institucional reforça a capacidade do sistema democrático de se adaptar, de responder a novas demandas e de se renovar sem rupturas institucionais. É justamente por meio dessa mediação (entre normas, instituições e sujeitos) que o Estado de Direito mantém sua vitalidade, sua legitimidade e sua capacidade de transformar princípios constitucionais em ação pública efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta central deste artigo foi demonstrar que a liderança não é um acidente institucional nem uma anomalia teórica no direito público contemporâneo. Ao contrário, ela constitui uma função essencial para a operação concreta do Estado democrático de direito, especialmente em sociedades complexas, plurais e permanentemente tensionadas por demandas concorrentes. O reconhecimento da liderança normativa institucional não significa abandonar a impessoalidade das normas, mas compreender que o direito só se realiza efetivamente quando transforma comandos abstratos em decisões situadas, justificadas e funcionais. E esse processo não ocorre por força mágica das normas, mas por meio de sujeitos que ocupam papéis institucionais, dotados de autoridade funcional e responsabilidade pública.

Portanto, se a liderança é institucional, ela é também, necessariamente, pessoal (no exercício, mas nunca pessoal no fundamento). São pessoas situadas, investidas de autoridade jurídica, que exercem essa liderança normativa institucional, não como expressão de vontade própria, mas dentro dos marcos das missões institucionais, dos princípios constitucionais e dos limites procedimentais que moldam sua atuação. Aqui, a contribuição de Schauer é decisiva: assim como a normatividade do direito é condicional, dependente de adesão, reconhecimento e práticas institucionalizadas, a liderança normativa institucional também é um fenômeno condicional e relacional. Ela não decorre de uma qualidade intrínseca dos indivíduos, nem se dissolve na abstração das normas. Surge do entrelaçamento entre estruturas jurídicas, contextos sociais e as escolhas responsáveis daqueles que ocupam funções públicas. Essa liderança não é, portanto, espaço de voluntarismo, mas também não é simples automatismo normativo. É uma prática institucional de mediação para transformar conflitos em decisões, valores constitucionais em políticas públicas, missões institucionais em orientações coerentes, sob constante exigência de fundamentação, controle e *accountability*.

Ao adotar a categoria de liderança normativa institucional, o direito público passa a contar com um instrumento teórico capaz de qualificar a análise e o controle da atuação das instituições. Essa categoria permite avaliar não apenas se os órgãos públicos seguem as normas, mas como interpretam, priorizam, coordenam e justificam suas decisões diante da missão institucional que lhes foi atribuída. Isso amplia o campo de incidência da *accountability*, permitindo um controle mais refinado da coerência entre os resultados institucionais, os valores constitucionais e os contextos sociais em que as decisões são tomadas. Em vez de um controle centrado apenas na legalidade formal, propõe-se um controle que observa a congruência normativa e estratégica da atuação institucional com o Estado de Direito democrático.

E nesse contexto, a liderança normativa institucional deve ser entendida como uma engrenagem central da governança democrática no direito. Ela não apenas condiciona como instituições públicas operam, mas também estrutura as formas de *accountability*, de gestão de incertezas, de coordenação entre órgãos e de justificação pública das escolhas institucionais. Incorporar esse conceito ao direito público permite avançar para uma teoria da governança jurídica que não se limita a mecanismos de gestão ou *compliance*, mas reconhece que a governança é, antes de tudo, um processo jurídico-normativo de mediação permanente entre princípios, instituições e sociedade.²³

Ao defender essa concepção, o artigo se posiciona contra duas falsas dicotomias. Por um lado, rejeita a visão puramente procedimentalista, que imagina ser possível governar apenas por regras abstratas, sem interpretar, priorizar, decidir ou coordenar. Por outro, evita cair no personalismo, no decisionismo ou na ilusão de que lideranças carismáticas ou voluntaristas possam suprir as carências da institucionalidade democrática. O modelo proposto, fundamentado na articulação entre maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos pelo seu alcance, oferece uma chave teórica e prática para compreender como o poder público se organiza, como produz autoridade legítima e como transforma valores constitucionais em ação coordenada. E deixa claro que a democracia não se esgota nos ciclos eleitorais, mas se sustenta no cotidiano das instituições, por meio de uma liderança institucional que é, ao mesmo tempo, normativa, responsável e justificada.

Assim, a liderança normativa institucional não enfraquece o Estado de Direito. Ao contrário, ela é condição de sua vitalidade. É o mecanismo que permite ao direito não apenas existir formalmente, mas operar efetivamente como tecnologia social de organização do poder, capaz de garantir estabilidade, promover justiça e responder às complexidades de uma sociedade democrática em permanente transformação.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v. 113, 2000, p. 633-729.

BARNARD, Chester I. *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard university press, 1968.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS. *Estado e sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento, 1987.

23 O conceito de governança jurídica, tal como desenvolvido por autores como Ackerman (2000), Rosanvallon (2011) e Dyzenhaus (2006), descreve precisamente esse espaço de articulação entre autoridade normativa, deliberação pública, *accountability* e eficácia institucional. A liderança normativa institucional, tal como proposta neste artigo, integra-se a esse quadro como uma função estruturante desse modelo de governança.

BOVENS, Mark. The concepts of public accountability. In: BOVENS, Mark; GOODIN, RE; SCHILLEMANS, T. (orgs.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

DYZENHAUS, David. *The constitution of law: Legality in a time of emergency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

HAURIUO, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*. [S.l.]: Ediciones Olejnik, 2023.

MOUFFE, Chantal. *The democratic paradox*. Rio de Janeiro: Verso, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Casiano; HARDIN, Russell (orgs.). *Democracy's Values*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. [S.l.]: Princeton University Press, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. [S.l.]: LeBooks, 2020.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

SCHAUER, Frederick. On the Alleged Problem of Legal Normativity. In: SCHAUER, Frederick; BEZEMEK, Christoph; LADAVAC, Nicoletta Bersier (orgs.). *The Normative Force of the Factual: Legal Philosophy Between is and Ought*. Alemanha: Springer, 2019, p. 171-180. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para cééticos*. São Paulo: Malheiros, 2017.

