

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOSÉ FERNANDO EHLERS DE MOURA

CONDIÇÕES DA DEMOCRACIA

Porto Alegre
2006

JOSÉ FERNANDO EHLERS DE MOURA

CONDIÇÕES DA DEMOCRACIA

Dissertação apresentada a PUCRS
como requisito para obtenção
do título de Mestre na área de
Instituições do Direito do Estado

Orientador:
Dr. Eugênio Facchini Neto

Porto Alegre
2006

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa Cristina e aos meus filhos Maria Francisca, Maria Cristina e José Fernando, pelo estímulo e compreensão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Eugênio Facchini Neto, pelos sábios conselhos e fidalguia de trato.

RESUMO

Condições da Democracia

A presente dissertação objetiva investigar as condições necessárias para que exista e se mantenha uma democracia.

Após esboçar-se um conceito sintético de democracia, examinam-se os três modelos encontrados na história: a democracia antiga, a moderna e a contemporânea, buscando-se os elementos permanentes existentes nesses três modelos.

Passa-se, após, à perquirição das condições, propriamente ditas, da democracia, apurando-se a existência de condições institucionais, socioeconômicas, psicológicas, psicossociais e éticas.

Sustenta-se que, para se manter a democracia com estabilidade e perenidade, é necessário que ela se incorpore à vida e à cultura da sociedade e que seja aplicada em todas as interações sociais, não devendo se constituir apenas em uma forma de se autorizar e eleger governos. Impõe-se a participação de todos na solução de problemas comuns.

Exercida no lar, no trabalho, na sociedade, no governo do país, deve ser levada às relações entre as nações, para banir-se as guerras, consagrando-se como um direito da humanidade.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Ética. Direitos Humanos. Direito Constitucional. Ciência Política. Sociologia. Filosofia.

ABSTRACT

Conditions for Democracy

This essay intends to investigate the necessary conditions for the existence and the maintenance of a state of Democracy.

It begins with a synthetic concept of Democracy, analyzing three models pertaining to History: the ancient, the modern and the contemporary concepts of Democracy, identifying the permanent elements in the models.

Following, it deals with the proper conditions for Democracy, ascertaining the existence of institutional, socioeconomic, psychological, psychosocial and ethical conditions.

The essay asserts that, to maintain Democracy in stability and permanence, it is necessary to incorporate Democracy to social life and culture as an interactive action, not only as a way to authorize and elect governments, but also with the imposing participation of all in the solution of common problems.

Exercised at home, at work, in society and by governments, Democracy must be carried on to the good understanding between nations, to avoid and eliminate wars, worshiped as a right of humanity.

KEY-WORDS: Democracy. Ethics. Human Rights., Constitutional Law. Political Science. Sociology. Philosophy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 EVOLUÇÃO DE ALGUMAS IDÉIAS E DE UMA PRÁTICA.....	13
2.1 CONCEITO.....	13
2.2 DEMOCRACIA ANTIGA.....	15
2.3 DEMOCRACIA MODERNA.....	17
2.3.1 Origens doutrinárias: representação e representação política.....	18
2.3.2 Montesquieu.....	20
2.3.3 Montesquieu e a representação política na democracia moderna.....	21
2.3.4 A contribuição de Rousseau.....	23
2.3.5 Governo representativo e poder constituinte. Sieyès.....	29
2.3.6 Evolução da concepção da democracia.....	31
2.3.7 Os “modelos” de democracia liberal de Macpherson.....	33
2.3.8 Democracia contemporânea e a teoria das elites.....	35
2.3.9 Joseph Schumpeter.....	37
3 CONDIÇÕES DA DEMOCRACIA.....	40
3.1 A IMPOTÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO.....	40
3.2 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS.....	41
3.2.1 Condições institucionais da democracia.....	41
3.2.2 Condições institucionais imprescindíveis.....	45
3.2.3 Princípios do Estado de Direito. Common Law.....	48
3.2.3.1 Princípio da legalidade.....	55
3.2.3.2 A igualdade perante a lei.....	58
3.2.3.3 Amparo judicial.....	61
3.2.4 Democracia: conceito mais abrangente que o de Estado de Direito.....	63
3.2.5 Partidos políticos.....	64
3.2.6 Sistemas eleitorais.....	71
3.2.7 Os sistemas de governo.....	80

3.2.7.1	Presidencialismo.....	81
3.2.7.2	Parlamentarismo.....	83
3.2.7.3	Semipresidencialismo.....	91
3.2.8	Críticas aos sistemas de governo.....	95
3.2.9	Sistema híbrido de governo sugerido por Giovanni Sartori.....	104
3.2.10	Desvirtuamento da representação política e crise no Brasil.....	107
3.2.11	Burocracia e tecnocracia.....	110
3.3	CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS.....	111
3.3.1	Sociedades agrárias e industrialização.....	114
3.3.2	A necessidade de institucionalização política das sociedades simples em transformação.....	118
3.3.3	A propriedade privada e o preconceito liberal.....	120
3.3.4	Desenvolvimento socioeconômico e democracia.....	123
3.3.5	A conversão de recursos econômicos em recursos políticos.....	128
3.3.6	Modernização e mudança de valores, crenças e costumes.....	130
3.3.7	Desenvolvimento democrático: expansão das liberdades.....	132
3.3.8	Países multiculturais e democracia.....	133
3.3.9	As condições socioeconômicas no mundo contemporâneo.....	137
3.3.10	Crise do capitalismo e crise das conquistas trabalhistas.....	139
3.3.11	A nova tecnologia produtiva.....	140
3.3.12	A globalização no século XX.....	141
3.3.13	A progressiva ociosidade da mão-de-obra humana. Desemprego.....	143
3.3.14	Marginalidade, migração, violência e criminalidade.....	149
3.3.15	A desvalorização do trabalho e o aviltamento da dignidade humana.....	153
3.3.16	A solução democrática da distribuição da riqueza. Economia solidária.....	155
3.4	CONDIÇÕES PSICOLÓGICAS E PSICOSSOCIAIS.....	159
3.4.1	O ocaso da República de Weimar.....	161
3.4.2	Crenças e valores. Condições culturais da democracia.....	163
3.4.3	O caso da Argentina.....	165
3.4.4	A influência do modo como a sociedade encara a autoridade.....	171
3.4.5	A influência do prestígio ou do êxito dos governos.....	173
3.4.6	Costumes condicionantes: confiança, cooperação, participação.....	175
3.5	CONDIÇÕES ÉTICAS.....	179
3.5.1	O descaminho ético dos meios de comunicação para induzir no povo falsa consciência.....	180
3.5.2	O elevado custo das eleições e as distorções do poder econômico.....	184
3.5.3	A corrupção política é infensa apenas ao regime democrático, não aos regimes despóticos ou autoritários.	187
3.5.4	O aumento da corrupção e suas causas.....	188
3.5.5	Fonte da corrupção no Brasil: insensibilidade e desprezo ao sofrimento dos mais pobres.....	193
3.5.6	Necessidade de concretização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.....	194
3.5.7	Desenvolvimento da sociedade como expansão das liberdades.....	196

4 DEMOCRACIA: VIDA E CULTURA.....	197
4.1 NECESSIDADE DE VIVER OS VALORES DEMOCRÁTICOS NA VIDA SOCIAL E EM TODOS OS AMBIENTES, COMO NO LAR E NO TRABALHO..	197
4.1.1 Valor e cultura democrática nas relações familiares.....	198
4.1.1.1 Necessidade de participação geral para a realização da democracia.....	199
4.1.1.2 O valor e a cultura democrática no trabalho.....	200
4.1.1.3 A necessidade e fecundidade do processo participativo para a realização da democracia.....	202
4.2 VISÃO MARXISTA E VISÃO DEMOCRÁTICA DA LUTA DE CLASSES.....	204
4.3 EXTRAPOLAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELO CAPITALISMO: ORIGEM DA DESIGUALDADE.....	205
4.4 DEMOCRACIA NA EMPRESA: AUTOGESTÃO.....	210
4.5 “PAZ PERPÉTUA” (KANT): INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. CIDADANIA UNIVERSAL.....	217
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	219
REFERÊNCIAS.....	223

1 INTRODUÇÃO

Pretende a presente dissertação apurar as condições que contribuem para que surja, subsista e se desenvolva o regime democrático nas várias sociedades humanas. Para tanto, o método utilizado foi a pesquisa bibliográfica, que se serviu, inclusive, de pesquisas de campo empreendidas por autores que constam de suas referências bibliográficas.

Inicialmente, na seção 2, intenta-se bosquejar um conceito amplo de democracia, sem o que seria tarefa vã, e fadada ao malogro, buscar suas condições. Após os traços ligeiros de um conceito sintético, com aquele objetivo apresentam-se três visões de democracia encontrados na história do Ocidente, cujo confronto e comparação possam proporcionar a ilação de alguns elementos permanentes: a democracia antiga, a democracia moderna e a contemporânea, salientando-se sumariamente as contribuições doutrinárias de maior significação dos pensadores sociais que versaram as duas últimas.

Já na seção 3 versam-se as condições da democracia propriamente ditas e expõe-se sua atuação e influência, apuradas em quatro espécies distintas: condições institucionais, condições sócioeconômicas, condições psicológicas e psicossociais e condições éticas. Entre as condições institucionais salientam-se o Estado de Direito, a limitação do poder de governar e a garantia judicial, baseadas nos princípios da legalidade, isonomia dos seres humanos e amparo judicial, que asseguram os direitos e liberdades individuais, como liberdade de reunião, de associação e de expressão e direito de voto.

Como condições institucionais também são contemplados: os partidos políticos, pois, sem estes, a democracia não funciona; os sistemas eleitorais, que podem ampliar ou restringir as manifestações de vontades dos cidadãos e propiciar ou cercear sua atuação na formação do poder; e os sistemas de governo, que determinam a forma como o poder é constituído e exercido.

O tratamento dispensado às condições institucionais remata com o enfoque do magno problema suscitado pelo impacto do elevado grau de evolução tecnológica das circunstâncias existenciais das sociedades contemporâneas na solução de seus problemas e na sua administração, o que enseja a preterição da democracia pela tecnoburocracia ou tecnocracia.

O exame das condições socioeconômicas da democracia discute a influência do desenvolvimento social e econômico e do modelo da sociedade – rural ou industrial – na participação maior ou menor do povo no governo, assim como o surgimento de instituições políticas e a organização do poder na evolução de sociedades simples para sociedades complexas. Aponta-se que a probabilidade de um país se desenvolver e manter um regime aberto aos interesses da maioria da população depende da medida em que a sociedade e a economia proporcionem alfabetização, educação e comunicação; criem ordem social mais plural do que centralmente subjugada; e impeçam desigualdades maiores entre os estratos politicamente relevantes do país. Não obstante, adverte-se que, embora uma economia desenvolvida promova algumas condições exigidas para a democracia, não cria todas as condições necessárias. Em uma situação de desigualdade social, verifica-se que a posse de recursos econômicos por uma camada da sociedade converte-se na posse de recursos políticos dessa camada para promover seus desígnios, amiúde em detrimento dos interesses da maioria do povo, circunstância que remete para um regime político hegemônico ou autocrático. Sob outro ângulo, – sugere-se – à proporção que um país atinge níveis superiores de industrialização reduzem-se as desigualdades excessivas em recursos políticos de monta. Embora esse processo não promova igualdade, ele disponibiliza igualdade maior na distribuição de recursos políticos. De outra parte, – observa-se – a modernização dos países importa mudança fundamental em valores, atitudes e expectativas dos indivíduos e das sociedades. Considera-se que desenvolvimento democrático do país identifica-se com processo de expansão das liberdades reais das pessoas, o que repele concepções mais restritas de desenvolvimento, como a que o assimila ao crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB).

Contemplam-se, ainda, os problemas suscitados para a vida democrática pelos conflitos étnicos em países multi-culturais. Abordam-se, outrossim, as particularidades das

condições socioeconômicas do mundo contemporâneo, com o amesquinamento da contraprestação do trabalho, a precarização deste e o desemprego provocado pelo novo modelo de produção industrial e pela tecnologia; e conseqüente incremento da desigualdade, com ameaça à sobrevivência de milhões de criaturas, situação que, concomitantemente, dissemina miséria, violência e crime. Esse panorama – sem dúvida – aniquila a dignidade humana e constitui condição negativa à existência da democracia. Em contraposição, como condicionamento positivo à democracia, sugere-se o incremento a uma economia social ou solidária.

No que tange às condições psicológicas e psicossociais, examina-se o poder das idéias ou crenças e costumes de um número de pessoas envolvidas no projeto político e no implemento da respectiva forma de governo, idéias ou crenças compartilhadas pelos ativistas políticos que reúnem as condições para adoção do projeto, os quais as propagam ao povo. Sob esse enfoque analisam-se o colapso da República de Weimar e a ascensão do nazismo e os infortúnios da Argentina no século XIX e nos primeiros três quartos do século XX para encontrar-se com seu povo, onde os estratos hegemônicos nutriam a concepção de que eleições perdidas podiam ser revertidas pela força, ou promoviam eleições desde que tivessem certeza de que seus adversários não as vencessem.

Salienta-se ainda o modo como a cultura encara suas autoridades e seu governo e como se relaciona com eles, assinalando-se o modelo de interação que pode favorecer o governo democrático ou o governo autoritário, contrapondo-se os valores culturais da Noruega com os do grupo tribal Amhara da Etiópia. Complementam-se os condicionamentos dessa natureza, observando-se as influências do prestígio ou êxito dos governos, assim como dos costumes padronizados no convívio social, tais como confiança, cooperação e participação. Por fim, apura-se a necessidade de condições éticas para a existência e funcionamento da democracia, declinando-se as virtudes necessárias para tanto, como também os efeitos da atuação dos meios de comunicação, do elevado custo de eleições e da interferência do poder econômico. Foca-se o impacto da corrupção e buscam-se suas causas.

No seção 4 – *Democracia: vida e cultura*, discorre-se sobre a fecundidade da extensão do valor democrático a todas as formas e situações de interação social, nos

diversos ambientes, assim como as decorrências dessa praxe, apanhando o desenvolvimento e a propagação da democracia a círculos cada vez mais amplos até a convivência internacional.

2 EVOLUÇÃO DE ALGUMAS IDÉIAS E DE UMA PRÁTICA

2.1 CONCEITO

A espécie humana vive e sobrevive em sociedade, realidade, ao que consta, Aristóteles foi o primeiro a proclamar. Os trânsfugas da sociedade são exceções que revelam pessoas, na maioria das vezes, acometidas de moléstia mental, exceções, portanto, confirmadoras da regra de que o meio natural de vida humana é a sociedade dos homens. E não há sociedade sem organização política. Como observou o professor Cezar Saldanha Souza Junior,

A ligação entre o social e o político não é meramente acidental, no sentido de que possam ser separados, sem afetar a realidade de cada um desses elementos. Ao contrário, trata-se de uma relação essencial: não há o político sem a sociedade, nem a sociedade sem o político,

como ainda,

a história não nos proporciona nenhum exemplo de sociedade desprovida de qualquer organização política, ainda que rudimentar. Supor que possa existir sociedade sem organização política, seria crer em uma espontaneidade auto-organizadora dela própria (Freund). Mesmo para os contratualistas clássicos, como por exemplo Hobbes e Rousseau, o ‘estado de natureza’ anterior à organização política não era um fato histórico ou real. Tratava-se de uma hipótese a que recorriam para, em representando como seria a vida humana fora de uma unidade política, avançarem princípios normativos de como a sociedade deveria ser politicamente reorganizada (Ferreira Filho).¹

¹ FERREIRA FILHO apud SOUZA JUNIOR, C. S. *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (b). p. 45 e 20-21.

Não foi outra a lição de Burdeau: “Le politique est si profondement inclus dans le social que l’on ne peut l’en extirper sans que la société se dissolve”²

Por “democracia” – assinala Norberto Bobbio – entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia³. O mesmo autor em outra obra conceitua democracia, em linhas gerais,

no único sentido em que se pode falar racionalmente de democracia sem permitir enganos, ou seja, um sistema no qual vigorem e sejam respeitadas algumas regras que permitam ao maior número de cidadãos participar direta ou indiretamente das deliberações que em diversos níveis (locais, regionais, nacionais) e nas mais diferentes sedes (a escola, o trabalho, etc.), interessam a coletividade.⁴

Entendemos que a síntese perfeita de governo democrático foi formulada por Lincoln, quando disse que “democracia era o governo do povo, pelo povo e para o povo”, caso se afastasse a impossibilidade, apontada por alguns politicólogos, de o povo governar-se a si mesmo. Diz-se democrática uma unidade político-administrativa, assentada num território, quando se faculta a todos os seus habitantes, sem qualquer distinção, a não ser a implementação de idade que presumivelmente supere a infância, a escolha dos governantes e das regras de convivência, esta diretamente ou através de representantes. Este é um conceito singelo, de senso comum, que não pretendemos questionar nem desenvolver neste momento inicial de abordagem do tema, o qual serve apenas, como definição estipulativa, na expressão dos semióticos anglo-saxões, como estaca provisória destinada a sondar as condições do solo para posterior estaqueamento seguro da edificação.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho divisa com nitidez três modelos de democracia no curso dos tempos: a dos “antigos”, de que Atenas é o grande exemplo; a dos “modernos”,

² “A política está tão profundamente inserida no social que não se pode extirpá-la sem que a sociedade se dissolva” (tradução livre) apud BURDEAU, G. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Gênerale, 1966. p. 119 e 401- 402.

³ BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 7.

⁴ BOBBIO, N. *Qual socialismo?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 46.

que se identifica com o “governo representativo”; e a “contemporânea”, que oferece aspectos originais em relação às formulações anteriores⁵.

2.2 DEMOCRACIA ANTIGA

Na Antigüidade, a democracia foi praticada apenas na Grécia, segundo a opinião dominante dos historiadores, que nos legaram conhecimento mais pormenorizado de Atenas, embora várias outras cidades-estado gregas tivessem sido governadas pelo povo, cujas instituições, porém, são escassamente conhecidas. Portanto, ao falar de democracia *antiga*, reportamo-nos à democracia ateniense, que foi, na verdade, democracia para poucos, para os cidadãos, enquanto mantinha uma numerosa massa de escravos. Como as demais cidades helênicas, Atenas experimentou, na sua vivência histórica, diversas formas de governo: monarquia, aristocracia, e, em torno de 509 a.C., fez-se democracia, inaugurando essa forma de governo na História da humanidade. Naquela época introduziram-se as reformas preconizadas por Clístenes, considerado o fundador da democracia de Atenas. Assim, ao versar democracia, as obras de Platão e Aristóteles contemplavam a democracia ateniense. Todavia, esse regime não perdurou por muito tempo. Em decorrência da derrota na guerra do Peloponeso a democracia foi extinta, por volta de 404 a.C. Reintroduzida em 403 a.C., suprimida em definitivo em 322 a.C. Entretanto, foi na vigência do regime democrático que Atenas atingiu o apogeu econômico e cultural. Nesse período o povo governava-se diretamente, pois a Constituição ateniense previa como órgão máximo a *assembléia popular (ecclesia)*, da qual deveriam participar todos os cidadãos atenienses, podendo eles usar da palavra, formular propostas, inclusive leis. As decisões eram adotadas pela maioria de votos dos presentes. Fixou-se um *quorum*

⁵ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 1-36

mínimo para certas deliberações, um *jeton* pela presença (em proveito dos pobres) e uma multa pela ausência (dos ricos), pois as assembléias não atraíam os cidadãos.

Significativa definição de democracia encontramos, já nessa Antigüidade grega, na peça “Os Persas” (472 a.C.) de Ésquilo, quando Atossa pede para ser instruída sobre Atenas e seu povo, o coro responde simplesmente com este verso: “Eles não são escravos nem súditos de homem nenhum”. Nessa visão dos atenienses, por um ateniense, vislumbra-se a forma de organização de um povo com liberdade ideal ou genuína democracia.

Considerava-se cidadão ateniense o homem, filho de pai ateniense e de mãe filha de pai ateniense, determinando-se, portanto, a cidadania pelo sangue, embora, em caráter excepcional, se concedesse a prerrogativa de cidadão, por deliberação da assembléia, a quem não reunisse os requisitos mencionados. Portanto, não usufruíam a prerrogativa da cidadania, não gozando da participação política, as mulheres; os homens nascidos em Atenas que não fossem filhos de pai ateniense e de mãe filha de pai ateniense (os *metecos*) – linha de filiação estabelecida desde a reforma de Sólon (591 a.C.), que promovera um levantamento dos atenienses –; os *libertos*, assim como os estrangeiros e os escravos. Com tais limitações à cidadania, no período de esplendor da civilização helênica, o número aproximado de cidadãos era de 40.000, enquanto que a população era de 300.000, aproximadamente, de modo que os cidadãos representavam apenas 13% da população, aos quais incumbia deliberar sobre toda a matéria política fundamental, como guerra e paz, aprovação de tratados, edição de leis, etc.

Após a morte de Péricles (429 a.C.), ao começo da guerra com Esparta, exacerbou-se a luta política entre facções radicais, que buscavam, na luta pelo Poder, afanosamente, sua vitória e a derrota dos grupos adversários a qualquer preço, com prioridade, inclusive, sobre a vitória na guerra. Nesses embates muitos viram surgir a figura do *demagogo*, político que explorava as paixões populares visando sua vitória pessoal ou de sua facção, difundindo falsidades com aparência de realidade e iludindo a opinião pública, com prejuízo do bem comum. Com a proliferação dos *demagogos* a administração da *polis* desviou-se de seus fins sadicamente desejáveis para atender às pretensões pessoais dos *demagogos*, descaminho a que historiadores atribuíram a decadência de Atenas e ao qual Platão e Aristóteles vincularam a democracia para menosprezá-la. Essa visão da função do

demagogo na história ateniense não é, entretanto, pacífica. M.I. Finley, v. g., utiliza o termo em sentido neutro, sustentando que os *demagogos* constituíram elemento estrutural do sistema político ateniense, o qual restaria sem função sem eles; assim o termo se aplicaria igualmente a todos os líderes, independentemente de classe ou ponto de vista, os quais foram julgados, largamente, não por suas maneiras ou métodos, mas individualmente, por seu sucesso ou fracasso, aduzindo, mais adiante, que os demagogos foram os arquitetos daquela estrutura política e os construtores da política⁶.

2.3 DEMOCRACIA MODERNA

Passaram-se séculos sem que se cogitasse algo sobre democracia ou que se tivesse a idéia de revivê-la. Após a Idade Média, na esteira do Renascimento e na aurora do Iluminismo, ressurgiu a idéia da democracia sob o invólucro e a concepção da *República*. Delineia-se o projeto da *democracia moderna*. Relega esta o governo direto pelo povo e concebe – como idéia fundamental – o *governo representativo*. Contribuíram sobremaneira para o projeto da democracia moderna Montesquieu, através *De L'Esprit des lois...*, (1748), Jean Jacques Rousseau, com *Contrat social* (1762), não obstante rejeitasse a idéia da democracia representativa, e Sieyès, com discursos e escritos diversos.

⁶ FINLEY, M. I. *Democracy ancient and modern*. New Jersey: Rutgers University Press, 1985. p. 69 e 75

2.3.1 Origens doutrinárias: representação e representação política

Originariamente, o conceito de representação não se inseria no contexto político, pois traduzia o ato de apresentar-se alguém perante um tribunal ou apresentar-se por intermédio de procurador. Essa concepção inicial era jurídica e correspondia à prática do direito em Roma. Significava, também, a inserção na mente do que se achava ausente, a presença em imagem mental de algo exterior ou distante, por obra de operações realizadas pelo intelecto. Por fim, definia-se como representação a atuação dos atores que encenavam uma peça teatral, simulando vivência de personagens inexistentes. Exceto na hipótese da apresentação em pessoa ao tribunal, em todos os outros casos representação significa *estar no lugar de*. A transposição do mundo exterior para a mente ou idéia da pessoa (representação mental) foi objeto da teoria do conhecimento e ensejou a criação de sistemas e renhidas controvérsias filosóficas na modernidade, que não nos cabe focar nesta dissertação. O tema da representação ingressa na esfera política a partir de Hobbes, o qual é versado no capítulo XVI do livro II do Leviatã. Haja vista esta curta passagem, escolhida aleatoriamente:

Uma multidão de homens é transformada em uma pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa, de tal maneira que seja feito com o consentimento de cada um dos que constituem essa multidão. Porque é a unidade do representante e não a unidade do representado que faz com que a pessoa seja una. E é o representante o portador da pessoa e só de uma pessoa. Esta é a única maneira como é possível entender a unidade de uma multidão (p. 98).

Relevante na análise teórica da representação de Hobbes é a teoria da autorização, a qual lhe enseja elaborar a concepção do Estado como Pessoa Artificial, representante das pessoas naturais, dos indivíduos como cidadãos-súditos que autorizam o representante a falar e agir em seu nome. O que importa, para Hobbes, é que a autorização decorre do consentimento dos indivíduos de alienar para a Pessoa Artificial, para o Estado, o direito de fazer e promulgar leis, praticar a vingança ou usar a força, governar, declarar a guerra e a paz, direito que não pode retornar aos representados, após cedido ou alienado. A

autorização faz o soberano representante da multidão por consentimento voluntário e essa autoridade é irrevogável, salvo quando ameaça o direito à vida dos súditos.

Ao identificar a Pessoa Artificial com a Pessoa Pública e definir soberano como representante autorizado, Hobbes reformula o entendimento de representação na política, se o compararmos com o anterior professado pela teologia política medieval. Para esta, representar consistia, primacialmente, em ser autorizado a *ter* poder, tendo-o recebido da fonte originária de todo poder, que é Deus, por obra da graça ou por um favor. Assim, representar é receber o poder de Deus para ser seu representante entre os homens. Nessa concepção medieval, o governante não atuava em nome dos governados, nem falava em nome deles, já que não os representava, mas agia e falava em nome de Deus, que detinha o Poder. O representante ocupava o lugar de Deus na terra, na condição de seu vigário, concepção que alimentou as repetidas e infundáveis guerras entre imperadores e papas para decidir quem havia sido investido como o vigário divino. Contrariamente, para Hobbes, a instituição do Estado resulta da concordância e do pacto de uma multidão de homens de *autorizar* todos os atos e decisões do homem ou da assembleia de homens a quem seja conferido pela maioria o *direito de representar a pessoa* de todos eles, devendo tal *autorização* ser dada por todos, sem exceção, tanto pelos que votaram a favor dele como pelos que votaram contra ele, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens. Desta instituição do Estado é que derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido. Portanto, a representação surge do pacto e do ato de autorização por meio do qual o soberano se torna representante das pessoas dos súditos, portador delas, não podendo ser destituído. O pacto constitui *alienação* de direitos e não pode ser desfeito sem caracterizar guerra civil. Assim, com Hobbes, a fonte do poder se desloca de Deus ou da Natureza para a sociedade.

2.3.2 Montesquieu

Montesquieu (*De l'Esprit des lois*) classifica três espécies de governo: o *Republicano*, o *Monárquico* e o *Despótico* (p. 31). Escreve ele que “Quando, numa república, o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia” (p. 31). Nela todos os cidadãos decidem sobre as questões de interesse comum, da mesma forma que na democracia antiga. Montesquieu não a censura, não a menospreza, nem a julga utópica. Apenas aduz que “num Estado popular, é preciso uma força a mais: a **Virtude**” (p. 41), a qual constitui o princípio dessa forma de governo, enquanto que a honra e o temor constituem o princípio, respectivamente, do governo monárquico e do governo despótico. Todavia, exige várias qualidades para essa *virtude*, sem as quais a república ou a democracia ruiria, exigências que, por óbvio, dificultam enormemente a viabilidade da democracia, integrada por homens comuns, com os vícios e defeitos comuns dos humanos.

Examinando a Constituição da Inglaterra, observa Montesquieu a existência de três espécies de poderes, no Capítulo VI do Livro XI (*De L' Esprit des Lois*), aduzindo que não existe liberdade “quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo” (p. 149). Prosseguindo:

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo...Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (p. 149).

Inspirado na Constituição da Inglaterra, Montesquieu apreendeu o mecanismo institucional de controle do poder pelos seus próprios órgãos e o legou à posteridade, o qual se tornou precioso instrumento da democracia moderna. A seguir, no mesmo Capítulo, após reconhecer que “num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio” (p. 150), afirma ser

necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos

pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo (p. 150).

Aduz Montesquieu ser conveniente que “em cada localidade principal os habitantes elejam entre si um representante” (p. 150).

A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia” (p. 150). Já no Capítulo II do Livro II o autor afirmava que “o povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade” (p. 32),

mas negava que fosse capaz de “dirigir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-lo” (p. 32). Esclarece, ademais, Montesquieu não ser necessário que os representantes do povo, que já receberam uma instrução geral dos que os elegeram, recebam outra particular para cada questão a decidir, como ocorria nas dietas da Alemanha, o que ocasionaria infinitas delongas, tornaria cada deputado senhor de todos os demais, além do perigo de um capricho paralisar toda a força da nação nas ocasiões mais urgentes (p. 150). Repele, pois, o mandato imperativo.

2.3.3 Montesquieu e a representação política na democracia moderna

Montesquieu assume a concepção laica da representação e confere-lhe elementos mais modernos, como a eleição dos representantes. Parece claro em Montesquieu que o representado deve escolher, através de eleição, seu representante, contrariamente à praxe da democracia antiga, para a qual o sorteio era o instrumento democrático, enquanto que a eleição era considerada pelos gregos, instrumento aristocrático. Infere-se, também, das suas palavras, que Montesquieu define a amplitude da representação do legislador ou do governante.

Como nota Ferreira Filho⁷, Montesquieu adota uma nova idéia de *representação*, na qual o representante não se limita a atuar como um mero porta-voz que transmite a vontade preexistente do representado, mas se constitui em alguém mais sábio que este, que fala por ele. Trata-se da representação moderna, ao contrário da representação antiga ou medieval (não a do poder político exercido pelo rei ou imperador em nome de Deus), a qual, na forma laica, correspondia ao mandato como contrato de direito privado, em que o mandatário se limitava a seguir as instruções do mandante, configurando o mandato imperativo. Na *representação política*, advogada por Montesquieu e que veio caracterizar a democracia moderna, o representante defende os interesses do representado, mas goza de autonomia nessa defesa, orientando-se pelos seus próprios critérios. Além do conceito mais amplo da *representação*, transparece do escólio de Montesquieu um preconceito autoritário ou, como quer Ferreira Filho, “um elemento aristocrático: o governo exercido pelos mais capazes.”⁸.

Temos aí, na obra de Montesquieu, entre outros tantos contributos, as duas idéias fundamentais do que, nos fins do século XVIII, se convencionou denominar *república* (*res publica*, originariamente) ou “governo representativo”: eleição e representação política, idéias que marcaram a democracia moderna, embora os mais renomados publicistas da época não pretendessem que com esses dois institutos se edificasse a democracia, pois esta era mal vista, manchada sua concepção dos vícios encontrados na democracia ateniense, ou encarada com temor, temor de que a choldra pudesse confiscar os bens dos ricos, mormente no período histórico de formação dos direitos fundamentais da primeira dimensão (séc. XVIII), concernentes às liberdades e propriedade.

Ocorre que na modernidade a democracia é concebida, primeira, como política e, só mais tarde, como social. Como afirma Janine Ribeiro, essa seqüência não existiu entre os antigos

Para os gregos, a democracia é política e social. Basta ler os comentadores gregos, mesmo os inimigos da democracia: quando falam de *oi polloi* (os vários, os muitos), se referem ao povo não só como entidade jurídica, mas como o grupo de pobres. Por isso a grande crítica à democracia é que ela pode confiscar os bens dos

⁷ FERREIRA FILHO, M. G. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 14.

⁸ *Ibidem*.

ricos. Dizem os seus críticos que seria injusto e tirânico o populacho valer-se de seu número para expropriar as riquezas dos poucos.⁹

Como afirma José Antônio Giusti Tavares:

na tradição da teoria clássica do Ocidente, em Platão e Aristóteles em particular, a democracia era entendida como uma forma política perversa e designava um regime no qual a maioria pobre e, logo, os seus dirigentes, expropriavam a maioria rica e governavam despoticamente, sem qualquer limite legal.¹⁰

Essa conotação negativa da democracia persistirá por longo tempo, indo contaminar políticas e doutrinas destinadas aos interesses das maiorias, sabidamente pobres, quando contrárias aos interesses de minorias ricas detentoras do poder.

2.3.4 A contribuição de Rousseau

Não obstante, o substrato da “democracia antiga” vai se enriquecer, no dealbar da modernidade, de um travejamento coerentemente articulado, embora possa merecer a censura de artificioso, na obra de Jean-Jacques Rousseau, *Contrat Social* (1762). Buscando os fundamentos racionais da sociedade e do Poder, partiu Rousseau, assim como vários que o antecederam, do *estado de natureza* em que se achava a humanidade primitiva. Contrapôs-se, todavia, Rousseau a Hobbes, pois concebeu o homem na natureza como originariamente bom propenso a conviver em harmonia com seus semelhantes, no gozo dos direitos emergentes da natureza, os direitos naturais. A liberdade do homem no estado de natureza era perfeita: ele fazia o que queria e só queria o que podia. Entretanto, essa liberdade é impossível no estado civil, onde se pode almejar apenas uma “liberdade imperfeita” (ROUSSEAU, p. 77). A liberdade imperfeita é a liberdade civil, que tem

⁹ RIBEIRO, R. J. *A democracia*. São Paulo: Publifolha, 2002. p. 41.

¹⁰ TAVARES, J. A. G. *O que esperar da social-democracia no Brasil?* Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 18.

limites impostos pela vontade geral, enquanto que a liberdade natural só tinha limites na vontade, nas próprias forças do homem. A liberdade subordinada antes à vontade exclusiva do indivíduo é agora concebida como sujeita exclusivamente à vontade geral. Como esta é a “verdadeira” vontade do indivíduo, soluciona-se o problema fundamental da vida política, isto é, conciliar liberdade e domínio: o indivíduo obedece a si mesmo ao obedecer à vontade geral.

O contrato social realiza não somente a liberdade civil, mas também a liberdade moral. Ele produzirá a vontade geral que elevará o homem além do egoísmo de sua vontade particular, por meio da obediência rigorosa à lei. Essa sujeição não obsta que seja livre, sendo antes garantia da sua liberdade, pois “o impulso do puro apetite é escravidão, e a obediência à lei que se deu a si mesmo é a liberdade”.¹¹

Mas como condição da liberdade faz-se necessário realizar a igualdade, “porque a liberdade não pode subsistir sem ela”.¹² Na sociedade, a igualdade também se transforma. Não é mais a igualdade natural, mas a igualdade civil que precisa existir. A igualdade civil “corrige”, de algum modo, as disparidades da natureza, onde uns e outros podem ser diferentes de acordo com a força e as qualidades naturais. Assim os homens, “podendo ser desiguais na força ou no gênio, tornam-se iguais por convenção e direito”.¹³ Com efeito, se a desigualdade natural não causa sujeição no estado de natureza, já que os homens vivem isolados, a desigualdade, no estado civil, criaria dependência de alguns em relação a outros, ameaçando a liberdade. Para afastar essa ameaça, Rousseau propugna pela igualdade econômica, sustentando que se deva assegurar que não haja grandes diferenças no que tange às riquezas, pois a desigualdade material origina a sujeição de uns em relação a outros.

Todavia, a sociedade, pela forma como se organizou, mormente por força da propriedade, engendrada pela agricultura, provocou desigualdades que culminaram por deturpar e perverter os homens. Com a propriedade passa-se do estado de natureza para o estado social. “O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado

¹¹ ROUSSEAU, J.J. *Du contrat social*. Paris: Le Livre de Poche, 1996. Livre I, cap.VIII, p. 37.

¹² Idem, p. 66.

¹³ Idem, cap. IX, p. 39.

um terreno, lembrou-se de dizer: Isto é meu; e encontrou pessoas, suficientemente simples, que acreditaram nele”¹⁴. Aí estaria a origem dos crimes, guerras, males sociais e demais horrores.

Impõe-se o contrato social para instaurar não só o poder, como também a vida social, pois esta não é natural ao homem. Se já vivemos em sociedade, pelo pacto dos detentores da propriedade, dos ricos, cumpre restaurar a vida social em novas bases, já que o poder civil carece de legitimidade, pois tutela o interesse dos ricos contra os pobres, estando toda a vida social desvirtuada pelo domínio do homem sobre o homem.

Não obstante, a propriedade origina a idéia de justiça, já que “dar a cada um o seu” implica uma certa partilha, como também leis que regulem sua aquisição, conservação e perda. Por intermédio da justiça e das leis se estrutura a vida em sociedade. Impõe-se, por conseguinte, refazer a organização social, assim como o poder político que a assegura, a fim de que possa o homem viver em harmonia com sua natureza específica. Orientar essa reconstrução foi o objetivo do *Contrat Social*.

A refundação da república se obtém pelo contrato social que instaura uma nova sociedade, livre do domínio, assim como um novo poder, originário e tutelar do povo. O contrato social constitui “o ato pelo qual um povo é povo”, estabelecendo “o verdadeiro fundamento da sociedade”.¹⁵ É ato unânime e deve ser tacitamente acolhido em toda sociedade bem ordenada, embora não tenha forma expressa. Consoante escreveu Rousseau, o problema fundamental a ser solucionado pelo contrato social “é encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e por meio da qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes”.¹⁶

Cogita Rousseau que, sendo os homens livres e iguais em direitos, somente se associariam, para viver em melhores condições do que no estado de natureza, contanto que

¹⁴ ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens – discours sur l’origine et les fondements de l’inégalité parmi les hommes* (bilíngüe). Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1971. p. 87.

¹⁵ ROUSSEAU, J. J. *Contrat Social*. Paris: Le Livre de Poche, 1996. Livro I, cap. 5, p. 31.

¹⁶ Idem, p. 32.

conservassem a liberdade e os direitos naturais e se beneficiassem, além disso, da força decorrente dessa associação. Considera Rousseau que o objetivo será atingido desde que o pacto disponha: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a direção suprema da vontade geral; e nós recebemos cada um como parte indivisível do todo”¹⁷. Portanto, todos se associam, submetendo-se à vontade geral. O instrumento adequado, por conseguinte, é a vontade geral, que “é sempre reta e tende sempre à utilidade pública”¹⁸. Para Rousseau, essa vontade não se identifica com a “vontade de todos”, embora se manifeste com a participação de todos. Enquanto a vontade geral decorre do interesse comum, a “vontade de todos” é a vontade de interesses “parciais”, de facções ou de partidos¹⁹.

No pacto defendido por Rousseau não há separação entre governante(s) e governados. Todos são governantes (não se submetem a ninguém, permanecendo livres) e governados, simultaneamente. Mas todos se sujeitam a uma vontade impessoal, a que resulta da participação de todos, a mencionada *vontade geral*, que se expressa na lei.

Na concepção rousseauiana da *vontade geral* estava implícito que o povo inteiro constituísse uma unidade orgânica ou homogênea, distinta dos indivíduos que a integravam, e portadora de uma vontade única. Nota Luís Fernando Barzotto que essa concepção de povo não é inédita na história do Ocidente, pois já estava presente na prática e teorias gregas.²⁰ Se democracia é o regime político no qual o povo (*demos*) governa, qual o sentido de povo, *demos*, para os gregos? Viam eles como povo, de início, não o conjunto dos cidadãos, mas a maioria das pessoas, na qual predominavam os pobres. Daí ter Platão, na *República*, atribuído a Sócrates a definição de democracia como o governo dos pobres. Aristóteles, na *Política*, adota o mesmo conceito: “O regime é uma democracia quando os livres e pobres, sendo a maioria, exercem a soberania”.²¹ Essa concepção confere uma característica socioeconômica à democracia, antes que política. A história de Atenas, aliás, confirma essa conotação, pois lá se introduziu a democracia em decorrência de luta contra

¹⁷ ROUSSEAU, J. J. *Du contrat social*. Paris: Le Livre de Poche, 1996. Livro I, cap. VI, p. 33.

¹⁸ Idem, Livro II, cap. 3

¹⁹ Ibidem.

²⁰ BARZOTTO, L. F. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003. p. 85.

²¹ ARISTÓTELES, *Política*, IV apud BARZOTTO, L. F. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003. p. 52.

os eupátridas, que constituíam a nobreza, a primeira das três classes em que Teseu dividiu o povo ateniense, à qual incumbia fazer e executar as leis. Críticos da democracia ateniense, entre os quais Aristóteles, qualificavam-na como regime deturpado pelo fato de nela o poder se exercer em proveito de uma facção – dos pobres, do *demos* – e não do conjunto dos cidadãos, facção aquela que se deixava arrastar pelos demagogos.

A concepção de povo como unidade orgânica, possuindo interesses únicos, que lavrava entre os gregos, vai empolgar a visão da sociedade em Rousseau e a Revolução Francesa, na modernidade ocidental. Para Rousseau, ela constitui a garantia da igualdade e da liberdade de todos os cidadãos. A essa visão de democracia que contempla o povo como uma totalidade unificada, dotada de vontade única, Luís Fernando Barzotto chama de “plebiscitária” (BARZOTTO, 2003, p. 89) :

O que importa, para a caracterização da democracia plebiscitária, é que, no seu funcionamento, a lei ocupa o lugar central. Ela é concebida como a expressão da vontade geral, a vontade do povo. Este, nas suas assembleias, dispensa a discussão, uma vez que, por definição, o povo deve ter uma única vontade, devendo os indivíduos consultarem-na no seu íntimo. Todo o processo político tem como ideal a unanimidade. O dissenso é visto como um sintoma patológico da vida política, e a minoria está simplesmente errada, pois é na maioria que a vontade geral se manifesta.²²

Somente a lei contém a vontade geral. Ela também deve prever as ocasiões em que o povo tenha de se reunir em assembleia para legislar. A função da assembleia é revelar a vontade geral, isto é, a lei. Em decorrência não se deve perguntar ao cidadão o que pensa, qual é sua vontade particular sobre determinado problema ou controvérsia, mas o que ele pensa ser a vontade geral, pois o cidadão se converte em órgão da vontade geral. Nessas condições, o raciocínio daquele que foi derrotado na votação poderia se reconstituir da seguinte maneira:

Quando, pois, domina a opinião contrária à minha, tal fato não prova senão que eu me equivoquei e aquilo que julgara ser a vontade geral não o era. Se minha opinião particular tivesse predominado, eu teria feito algo diferente do que eu quisera; então eu é que não seria livre.²³

²² BARZOTTO, L. F. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003. p. 117-118.

²³ ROUSSEAU, J.J. *Du contrat social*. Paris: Le Livre de Poche, 1996. Livro IV, cap. II, p. 121.

O sentir é o predominante na existência, segundo Rousseau, de modo que existir é sentir. A sensibilidade antecede a inteligência, tivemos sentimentos antes de ter idéias.²⁴ Os conflitos, as controvérsias descabem quando a vontade geral domine as consciências individuais. Basta que cada um ausculte os seus sentimentos. Aquele que propuser uma lei não fará senão dizer o que todos já sentiram, não cabendo divergências nem eloquência para se lograr a aprovação da lei, a que os demais já aderiram, desde que esteja seguro dessa adesão. Nesse entendimento, o diálogo e o debate de idéias e argumentos não são hábeis para buscar a vontade geral. Pelo contrário, sua omissão assegura que o deliberado majoritariamente traduz a vontade geral:

Se, quando o povo suficientemente informado delibera, não tivessem os cidadãos qualquer comunicação entre si, do grande número de pequenas diferenças resultaria sempre a vontade geral e a deliberação seria sempre boa.²⁵

Dáí ser necessário que “cada cidadão só opine de acordo consigo mesmo”. A lei, obra da vontade geral, realiza a liberdade e a igualdade de todos os cidadãos. Nenhum governante, nem a monarquia hereditária podem pretender colocar-se acima da lei, pois o governante é membro do Estado e, como tal, não pode esquivar-se a se submeter à vontade que anima o Estado, que é a vontade geral expressa na lei. Essa concepção da igualdade de todos os homens e a função da lei como obra da vontade geral e sustentáculo da liberdade manifestavam o teor revolucionário do pensamento de Rousseau, em cuja época dominavam a monarquia absoluta e os privilégios de nascimento, que repudiavam a igualdade e a liberdade da maioria.

Todavia, as funções absolutas da lei, que impunha ao cidadão a renúncia de todos os direitos em proveito da sociedade, positivando-os, e fazendo da vontade geral legiferante a fonte única e exclusiva de todos os direitos, e a própria concepção da vontade geral como produto do sentimento íntimo de cada um, infenso à razão e, por conseqüência, ao diálogo e ao debate de idéias, revelam artificialidade e fazem da vontade geral algo esotérico ou um fetiche.

Relevante, sem embargo, foi a influência da teoria filosófica de Rousseau na Revolução de 1789 e no pensamento político universal. Da sua concepção da *vontade geral*

²⁴ ROUSSEAU, J. J. apud BARZOTTO, L. F. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003. p. 113.

²⁵ ROUSSEAU, J.J. *Du contrat social*. Paris: Le Livre de Poche, 1996. Livro II, cap. III, p. 47.

e da igualdade deriva, outrossim, o ensinamento de que só o poder democrático é legítimo, no qual todos participam da elaboração da lei, isto é, das normas de convivência, embora por meio de representantes, mediação, todavia, que Rousseau repelia. Entretanto, Rousseau concorreu para que as primeiras insurreições liberais vitoriosas descartassem a implantação da democracia, pois ele sustentava que a vontade geral somente se manifestava através da decisão de todos os cidadãos diretamente, como em Atenas, o que já era inviável nos países mais importantes da época, dadas suas dimensões e contingente populacional, circunstâncias que apontavam para a conclusão de ser impossível a democracia. Argumentava ele que o poder se podia transmitir, o que não ocorria com a vontade. Assim, “o soberano pode bem dizer: eu quero agora o que quer este homem, contudo não pode dizer: o que este homem quererá amanhã, eu o quererei ainda” (Contrato Social, Livro II, cap. I). Por isso rejeitava a representação, o que excluía a democracia nos Estados modernos. O próprio pensador genebrino reconheceu essa inviabilidade ao escrever que “toda forma de governo não é própria para qualquer país”, de modo que a democracia só calharia em países “pequenos e pobres” (Contrat Social, Livro III, cap. VIII). Seguramente essa restrição, aliada às críticas de Platão e Aristóteles, prejudicou, se não afastou, a opção e os esforços pela adoção do regime democrático no século XVIII.

2.3.5 Governo representativo e poder constituinte. Sieyès

Emmanuel Sieyès, na França, elaborou as linhas clássicas do governo representativo, base da democracia moderna, dentro da órbita do pensamento rousseauiano. Ele traça o modelo de governo representativo, mas distinto de democracia, em função da idéia de nação, que nele ganha dimensão maior e necessita, a nação, de representantes para ser governada. A nação é uma entidade distinta dos homens que a constituem, pois ela perdura enquanto as gerações se sucedem e desaparecem. A soberania

reside na nação e não no povo. A nação atua e manifesta sua vontade por meio dos representantes. Os representantes têm essa função, a de manifestar a vontade da Nação. Esta nasce do pacto social. Para Sieyès, a nação não constitui uma entidade étnica, mas um ente produzido pela vontade dos homens que a integram. Ele distingue três épocas ou etapas na formação das sociedades políticas:

Na primeira se verifica um número mais ou menos considerável de indivíduos isolados que desejam reunir-se. Somente a vontade deles forma a nação. Os indivíduos têm os direitos dela, e só falta exercê-los. Esta primeira etapa está caracterizada pelo jogo das vontades individuais. A associação é a sua obra. As vontades individuais são a origem de todo o poder. A segunda etapa se caracteriza pela ação da vontade comum...²⁶

A primeira dessas etapas corresponde ao momento do *estado de natureza*; contém, pois, as vontades individuais cuja obra é a associação, isto é, a *sociedade civil*. A segunda etapa se caracteriza pela atuação da vontade comum e a unidade de vontade nela existente se identifica com a *vontade geral* de Rousseau. Mas a terceira etapa ultrapassa a concepção de Rousseau ao apresentar a teoria do governo representativo: “Distingo a terceira etapa da segunda naquilo em que já não atua nela a vontade real, mas uma vontade comum representativa...”²⁷ Aduz mais adiante: “Como uma nação grande não pode reunir-se na realidade em todas as ocasiões que as circunstâncias exigissem, fora da ordem comum, é necessário que confie os poderes necessários nessas ocasiões a representantes extraordinários...”²⁸

Sieyès complementa a teoria do governo representativo nacional com a concepção do poder constituinte, dele originária, vista como mais importante e original do que a do governo representativo. “A liberdade” – afirma no curso de seu *Essai sur les Privilèges* – “é anterior a toda sociedade, a todo legislador... O legislador se estabeleceu não para conceder, mas para proteger nossos direitos.”²⁹ Esse pensamento, oriundo da corrente do direito natural da Ilustração, é o que serve de premissa da sua tese fundamental sobre o poder constituinte e se acha na base da sua afirmação do direito originário e exclusivo da nação de elaborar sua própria constituição política. A nação, fruto do pacto social, necessita de um

²⁶ AYALA, p. XV apud SIEYÈS, E. *Qué es el Tercer Estado?* Madrid: Aguilar, 1973.

²⁷ Idem, p. XVI.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

poder para garantia do pactuado. Esse poder, entretanto, deve ser limitado, para que não descambe para o excesso. Assim, a nação, por meio de representantes extraordinários, exercendo o poder constituinte, produz a sua organização política documentada numa Constituição, a qual preverá o governo por representantes ordinários da nação. Considera, pois, Sieyès o poder constituinte um direito originário e não – como, mais tarde, sustentou Carl Schmitt em sua *Teoria da Constituição* – um poder originário desprovido de natureza jurídica. Se a liberdade é anterior a toda sociedade – concluía Sieyès – *toda nação deve ser livre*. Esse pensamento, levado às suas últimas conseqüências, teve trágico desenlace, tempos depois, ao justificar terríveis tiranias.

O governo representativo de Sieyès, assim como o governo direto de Rousseau, correspondia, teoricamente, a todos os cidadãos, o que importava em sua natureza democrática, embora Sieyès rejeitasse o termo democracia (*démocratie*) por preconceito histórico. Dissemos que o governo seja por meio de representantes, em Sieyès, ou diretamente, para Rousseau, correspondia “teoricamente” a todos os cidadãos, porque, na prática, o direito de eleger os governantes, o direito de voto, não se estendia à universalidade dos cidadãos, pois excluía as mulheres e os homens que não tivessem certo nível mínimo de renda (sufrágio censitário). Aliás, o preconceito que inferiorizou a mulher, subordinando-a ao homem, é milenar, enquanto que as classes ricas, de regra, dominantes, propagavam que os possuidores de patrimônio eram os maiores interessados na boa gestão pública, criando, assim, outro preconceito.

2.3.6 Evolução da concepção da democracia

A burguesia tendo ascendido ao poder com a Revolução de 1789, impôs, sem demora, limites econômicos ao exercício do sufrágio eleitoral. Na primeira Constituição

republicana francesa, de três de setembro de 1791, introduziu-se distinção entre cidadãos ativos e cidadãos passivos. Os ativos constituíam os únicos titulares do direito de votar em eleições primárias, os quais deveriam provar sua qualidade de contribuintes de impostos diretos e não poderiam se encontrar em “estado de domesticidade”, isto é, não poderiam ser empregados em domicílio de outrem (secção II, art. 2º). Por esse expediente excluía-se os pobres e, portanto, as maiorias, do direito de voto.

Na história do Ocidente, todavia, com o passar do tempo e o aumento das pressões populares, em alguns Estados de governo representativo, ocorreram reduções gradativas das exigências de acesso à participação política, isto é, para votar e ser votado, como na Inglaterra, incorporando, em sucessivas reformas legislativas, maior número de eleitores, o que representou evolução para a democracia. Entretanto, na França, a introdução do sufrágio universal ocorreu de golpe, com a revolução de 1848, sufrágio universal masculino – esclareça-se – pois o voto feminino só foi acolhido pelas legislações bem mais tarde. A partir de então passou a ser utilizada a expressão “democracia representativa” para a forma de governo característica desses Estados, desaparecendo a acepção milenarmente negativa associada no passado à palavra “democracia”.

Essa nova expressão teve apoio na obra clássica de John Stuart Mill, *Considerations on representative government* (1861), na qual preconizou a maior participação popular no governo como única forma de satisfazer a todas as exigências do estado social, concluindo que, pela impossibilidade da participação de todos, pessoalmente, nos negócios públicos, exceto em uma comunidade compreendida em uma cidade pequena, o tipo ideal de governo perfeito tinha de ser o representativo.³⁰

Assim, desde meados do século XIX, acolhe-se como democracia o governo representativo, propício à participação de todos, ou da maioria. Delineia-se a *democracia moderna*, consistente na *democracia representativa*, na qual o povo se governa de modo indireto, através de representantes que eleger, instituto que a distingue da antiga *democracia direta*, em que o povo se governava diretamente, adotando, em assembleia aberta à participação de todos os cidadãos atenienses, as decisões reclamadas.

³⁰ MILL, J. S. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

2.3.7 Os “modelos” de democracia liberal de Macpherson

Não resta dúvida de que a forma mais prestigiada de democracia é a democracia liberal, a qual foi concebida para adaptar um plano de governo democrático a uma sociedade *dividida em classes*, o que não se intentou, na teoria e na prática, até o século XIX, como sustenta C. B. Macpherson, catedrático de Ciência Política da Universidade de Toronto³¹, não se devendo incluir os modelos e visões anteriores de democracia entre os modelos da democracia liberal. Como observa Macpherson, não constitui novidade assinalar que na tradição ocidental geral de pensamento político, desde Platão e Aristóteles até os séculos XVIII e XIX, a democracia se definia – se é que se pensava nela – como o governo dos pobres, dos ignorantes e dos incompetentes, a expensas das classes ociosas, civilizadas e ricas. Assim, a democracia, vista desde os estratos superiores de sociedades divididas em classes, significava a dominação de uma classe, a dominação da classe equivocada. Era uma ameaça de classe, tão incompatível com uma sociedade liberal como com uma sociedade hierarquizada. A tradição ocidental dominante, até os séculos XVIII e XIX, era, portanto, ademocrática ou antidemocrática³². Nesse longo período, de mais de dois mil anos, despontaram algumas visões democráticas e seus defensores, inclusive alguns aspectos de democracia na prática, embora sem abranger toda uma comunidade política. Ao observarmos essas visões e teorias democráticas, veremos que têm algo em comum, que as aparta notoriamente da democracia liberal dos séculos XVIII e XIX. A distinção decorre do fato de que todas resultavam de uma sociedade não dividida em classes ou se adaptavam a uma sociedade sem classes. Não seria exagerado dizer – aduz Macpherson – que, para a maioria delas, a democracia *era* uma sociedade sem classes ou de

³¹ MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su epoca*. Madrid: Alianza Editorial, 1997. p. 19.

³² Idem, p. 20.

uma só classe, e não um mecanismo meramente político para ser adaptado a uma sociedade desse tipo. Esses modelos, essas visões anteriores da democracia, eram reações contra as sociedades divididas em classes de suas épocas respectivas.

Na concepção de Macpherson, o conceito de democracia liberal não resultou possível até que os teóricos – a princípio alguns e, mais tarde, a maioria dos teóricos liberais – encontraram motivos para crer que a norma de “um homem, um voto” não seria perigosa para a propriedade, nem para a manutenção das sociedades divididas em classes. Bentham e James Mill foram os primeiros pensadores sistemáticos que assim entenderam, no início do século XIX. Como nota Macpherson, basearam sua conclusão na mescla de duas percepções: a primeira, a dedução a partir do seu modelo de homem (que assimilava todos os homens a um modelo de burguês maximizador, do qual se inferia que todos eles estavam interessados em manter o caráter sacrossanto da propriedade), e a segunda, sua observação da deferência habitual das classes baixas ante as classes altas. Macpherson entende classe – é bom que se esclareça – em termos de propriedade; assim afirma que uma classe está formada por aquelas pessoas que têm as mesmas relações de propriedade ou de não-propriedade de terras produtivas e/ou capital.

A tradição liberal, desde Locke e os enciclopedistas, até o presente, acolheu, desde o início, as liberdades de mercado da sociedade capitalista. Os liberais dos séculos XVII e XVIII, que não eram democratas – desde Locke até Burke – aceitavam inteiramente as relações capitalistas de mercado. Assim também sucedeu com os democratas liberais do início do século XIX. Mais tarde, aproximadamente desde meados do século XIX até meados do século XX, os pensadores democrático-liberais buscaram combinar a aceitação da sociedade capitalista de mercado com uma postura de humanismo ético. Essa mescla produziu um modelo de democracia bastante diferente daquele de Bentham, mas que prosseguia incluindo a aceitação da sociedade de mercado. Como o componente liberal da democracia liberal incluiu de modo significativamente constante a aceitação das relações capitalistas e, portanto, da sociedade dividida em classes, parece adequado a Macpherson colocar as teorias democráticas anteriores ao século XIX, todas as quais rechaçavam a sociedade dividida em classes, fora da categoria democrático-liberal. Encara-as, o autor

citado, como modelos artesanais de democracia e, como tais, prefere considerá-los como precursores da democracia liberal.³³

Macpherson distingue três modelos sucessivos de democracia liberal que predominaram desde princípios do século XIX até o presente. Ao primeiro chama de *Democracia como Proteção*: seu argumento favorável ao sistema democrático de governo consistia em que não havia nenhuma outra maneira que pudesse, em princípio, proteger aos governados contra a opressão do governo. Ao segundo chama *A Democracia como Desenvolvimento*: trouxe uma nova dimensão moral, ao entender a democracia basicamente como meio de desenvolvimento individual da própria personalidade. O terceiro, *A Democracia como Equilíbrio*, abandonou a reivindicação moral, sob o pretexto de que a experiência do funcionamento real dos sistemas democráticos havia demonstrado que o modelo do desenvolvimento pessoal não era realista em absoluto; em seu lugar, os teóricos do equilíbrio ofereciam uma descrição e uma justificação da democracia como competição entre elites que produz um equilíbrio sem muita participação popular. Este é o modelo imperante atualmente. Todavia, sua insuficiência revela-se cada vez mais evidente, o que leva Macpherson a examinar, depois, as perspectivas e os problemas de um quarto modelo, o da *Democracia como Participação*.³⁴

2.3.8 Democracia contemporânea e a teoria das *elites*

Na segunda metade do século XX, após a tragédia e o pavor da 2ª Grande Guerra Mundial e depois de um curto período de efervescente entusiasmo com a democracia, resultante do fim da aventura totalitária e da derrota do nazi-fascismo, que disseminara o

³³ MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su epoca*. Madrid: Alianza Editorial, 1997. p. 32.

³⁴ Idem, p. 33-34.

terror no Ocidente, uma onda de cético pessimismo propagou-se a respeito das possibilidades do governo democrático.

Minando a convicção no princípio da democracia, propalou-se que *o povo não se governa*, como resultado do exame da tomada de decisões no Estado moderno e contemporâneo. Contribuíram para o prestígio dessa assertiva o pensamento, entre outros, de Maurice Duverger e Raymond Aron. A crítica de Rousseau ao governo representativo, segundo a qual a vontade não se representa e o fato de o povo eleger quem governa não significa que ele se governe (*Contrat Social*, Livro III, cap. 15), foi revivida. Essa linha de pensamento já ganhara consistência com a denominada *Teoria das Elites*, que teve como precursores, ainda no século XIX e início do século XX, Ludwig Gumplowicz, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, e Roberto Michels. A primeira formulação dessa teoria encontramos na obra *Elementi di scienza politica* (1896), de Gaetano Mosca, esboçada quinze anos antes:

Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, um existe cuja evidência pode ser a todos facilmente manifesta: em todas as sociedades, a começar por aquelas mais mediocrementemente desenvolvidas e que são apenas chegadas aos primórdios da civilização, até as mais cultas e fortes, existem duas classes de pessoas: as dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, cumpre todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza as vantagens que a ela são anexas; enquanto que a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político (I, p. 78)³⁵.

O êxito, porém, do termo *Elite* deve-se a Pareto, que, poucos anos depois, influenciado por Mosca, formulou, na introdução da obra *Systèmes socialistes* (1902), a tese, de acordo com a qual, em toda a sociedade há uma classe “superior” que empolga o poder político e os poderes econômicos, à qual se denominou de “aristocracia” ou *Elite*³⁶. Asseverou Mosca que o povo jamais se governou e que o governo sempre foi exercido pela elite, uma entidade que ele denominou *classe dirigente*, a quem incumbe adotar as medidas políticas necessárias. Na complexidade dos Estados modernos, entendeu ser inviável que

³⁵ BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992. V. 1, p. 385.

³⁶ Idem.

uma só pessoa, ou todas, ou a maioria exercite essa função. Não obstante, admitiu ele que a organização política do povo contribui para a composição da minoria governante, quando, em alguns casos, essa minoria se abre à participação que vem debaixo, enquanto que, em outros casos, em que permanece fechada ao acesso das camadas inferiores, a influência da maioria desaparece. O governo das minorias pode, outrossim, ter norte e sentido democrático se sua atuação se destinar, não à satisfação dos interesses minoritários dos governantes, ou de facções por estes lideradas, mas à realização das necessidades e interesses das maiorias governadas.

Na trilha daquela concessão de Mosca, cabe questionar se o fato de as minorias ou elites, na história das instituições políticas, de regra, terem governado as maiorias, constitui uma fatalidade que jamais poderá ser superada. Não haverá evolução espiritual na história das sociedades humanas? A difusão da educação e a participação popular não poderiam, em futuro não remoto, determinar a mudança da regra, fazendo com que as maiorias venham a escolher caminhos e soluções, embora tal implique mudança radical na realidade atual do mundo? Essa é a esperança que nutre a crença na democracia.

2.3.9 Joseph Schumpeter

Sob outro enfoque, Joseph Schumpeter manifestou seu ceticismo ou pessimismo com a realização da democracia³⁷, contribuindo significativamente para o prestígio da concepção elitista. Segundo ele, em resumo, a democracia constitui um mecanismo para escolher e autorizar governos, partindo de grupos e partidos em competição; a função dos eleitores não é solucionar problemas políticos, mas a de escolher dirigentes que irão decidir

³⁷ SCHUMPETER, J. *Capitalisme socialisme et démocratie*. Paris: Payot, 1954. p. 392 e ss.

quais são os problemas políticos e como solucioná-los; a função do rodízio eleitoral é a de afastar o risco de tirania por meio da alternância dos governantes; o modelo político baseia-se no modelo do mercado econômico, fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda, o que amplia racionalmente os ganhos, possibilitando que o sistema político prodigalize distribuição excelente de bens políticos; a natureza volúvel e consumista dos sujeitos políticos determina a existência de um organismo governamental habilitado para estabilizar as reivindicações da vontade política, estabilizando a “vontade geral” por meio da máquina do Estado. Transparece do pensamento de Schumpeter que a função da política é administrar a economia, enquanto que a questão da legitimidade se limita à eleição dos dirigentes.

Argumentou Schumpeter que nós, as pessoas comuns, os eleitores, quando nos afastamos das preocupações privadas de ordem familiar ou profissional, para penetrar no domínio das questões nacionais e internacionais, sem nenhum vínculo direto e visível com as nossas, a volição individual, o conhecimento dos fatos e a lógica cessam rapidamente de exercer a função que lhes atribui a doutrina clássica. O fenômeno que mais impressiona Schumpeter, e que lhe parece constituir o núcleo da desordem, consiste no desaparecimento quase completo do senso das realidades. Segundo ele, normalmente, os grandes problemas políticos se classificam, entre todas as atividades psíquicas do cidadão típico, no gênero daquelas distrações reservadas para as horas de lazer, que não chegam a se constituir em *hobby*, e entre os assuntos de conversação ociosa. Esse senso enfraquecido e distante da realidade se traduz, não apenas no enfraquecimento do senso de responsabilidade, mas ainda na ausência de volições efetivas. Schumpeter admite que o eleitor tem, em matéria de política geral, suas fórmulas feitas e suas aspirações, seus sonhos em vigília e suas contrariedades; ele tem, sobretudo, suas simpatias e suas antipatias. Não obstante, todos esses elementos não geram normalmente o que nós chamamos vontade, isto é, a contrapartida psíquica de uma ação responsável, visando objetivos precisos. Com efeito – aduz ele – não há, à vista do particular que medita a respeito das questões nacionais, nem campo de ação para uma tal vontade, nem tarefa à qual ele se possa dedicar. Conclui Schumpeter que o cidadão é membro de uma comissão incapaz de funcionar, a comissão constituída do povo inteiro, e isto porquê ele consagra menos esforço disciplinado para dominar um

problema político do que ele dispensa no curso de uma partida de *bridge* ou de bisca. “Não se consegue fazer beber a um público que não tem sede”.³⁸

Primordialmente, para Schumpeter, mesmo se não houvesse partidos políticos para influenciá-lo, o cidadão típico tenderia, em matéria de negócios públicos, a ceder a prejuízos e impulsos extra-rationais ou irracionais. Como se observa, o prestígio de sua crítica ao modelo clássico da democracia representativa ampara-se na acuidade da sua análise psicológica do cidadão comum, o eleitor-padrão. Ademais, segundo o mesmo autor, avançando na sua perquirição do que se chamou “psicologia das massas”, com o propósito crítico da democracia, a vontade que observamos, ao analisar processos políticos, é, em grande parte, fabricada, e não espontânea. E é nessa contrafação que consiste freqüentemente tudo o que corresponde na realidade à “vontade geral” da doutrina clássica. Portanto, por azar, a vontade do povo é o produto, e não a força motriz, da ação política. Essa visão aniquila, sem dúvida, a teoria de Rousseau.

Interesses minoritários, amiúde, valem-se dos múltiplos recursos modernos da publicidade e da *mídia* para formar a opinião pública e induzi-la a sufragar suas concepções e candidatos em eleições. Penetra-se e trabalha-se o subconsciente das massas, com aqueles meios. Utiliza-se a mesma técnica publicitária e *midiática* com o objetivo de criar associações de idéias favoráveis ou desfavoráveis, tanto mais eficazes quanto menos racionais. Servem-se dos mesmos subterfúgios, reticências e artifícios visando criar convicções por obra de afirmações reiteradas, que atingem seu alvo na mesma medida em que se dispensa de apresentar argumentos racionais, os quais poderiam criar o risco de despertar as faculdades críticas do público. Por meio dessas fraudes, interesses minoritários econômicos, ou de outra natureza, podem lograr eleger seus candidatos em algumas eleições, mas, certamente, não o lograrão sempre, pois, como admite Schumpeter, a propaganda política tem limites e há alguma verdade na sentença de Jefferson: “a longo prazo, o povo é mais sábio do que pode ser qualquer indivíduo”, como também há verdade naquela de Lincoln a respeito da impossibilidade de “enganar-se todo o tempo o mundo todo”.

³⁸ SCHUMPETER, J. *Capitalisme socialisme et démocratie*. Paris: Payot, 1954. p. 394.

3 CONDIÇÕES DA DEMOCRACIA

3.1 A IMPOTÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição brasileira, em seu Preâmbulo, art. 1º, declara que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”, enquanto seu § único assevera que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. É óbvio que a norma constitucional, por si só, não é suficiente para instaurar a democracia no país, contrariamente à opinião difundida com o fim dos governos militares, quando se elaborava a Carta de 88. Se condições subjacentes são altamente favoráveis, como afirma Robert A. Dahl, a estabilidade democrática é provável com praticamente qualquer tipo de constituição que o país adotar. Se as condições forem altamente desfavoráveis, *nenhuma* constituição salvará a democracia. Entretanto, há uma terceira hipótese mais interessante: em país em que as condições não são altamente favoráveis nem altamente desfavoráveis, mas mistas – de modo que a democracia é incerta, mas não impossível –, a escolha do projeto constitucional poderia ter importância. Em suma: se as condições forem mistas em um país, algumas favoráveis e outras desfavoráveis à democracia, “uma constituição bem planejada ajudaria as instituições democráticas a sobreviver, ao passo que uma constituição mal elaborada poderia contribuir para a ruptura das instituições democráticas”.³⁹

A efetividade da democracia depende – ou é condicionada – por vários outros elementos que concorrem para que a *poliarquia*, na acepção de Dahl, se delineie, já que seu

³⁹ DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p. 146.

modelo perfeito – ao que parece – até o presente ainda não se realizou. A realidade apenas nos oferece modelos aproximados, em graus variados, daquele ideal. Com a democracia ocorre problema semelhante ao que levou Platão a conceber a *teoria das idéias* para explicá-lo: no mundo das realidades apenas encontramos cópias imperfeitas da forma ideal de democracia que sobrepairia no mundo supra-sensível, no mundo das idéias. A história do ocidente proporciona a impressão de que a poliarquia, nos países em que se manifesta, é um processo, que avançou aos poucos, às vezes com retrocessos. Entre as condições que a favorecem notam-se fatores sociais, psicossociais, culturais, econômicos, além dos institucionais. Sobre a base desses fatores se apóia esse regime⁴⁰. Além dessas condições, acrescentamos nós serem imprescindíveis condições éticas para que a democracia funcione satisfatoriamente.

3.2 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS

3.2.1 Condições institucionais da democracia

Qualquer concepção de democracia que se adote, desde uma concepção mínima, aceita por muito tempo por parcela considerável da ciência política – isto é, como um procedimento para dirimir divergências e conflitos políticos por meio do *princípio republicano*, como o chamou Madison, isto é, decisão da maioria, tendo cada cidadão um voto, hipótese em que os eleitores só participam quando elegem periodicamente os

⁴⁰ FERREIRA FILHO, M. G. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 37.

governantes – até uma concepção máxima – a satisfação completa dos interesses do povo por governos eleitos periodicamente, pelo voto da maioria dos cidadãos, em sufrágio universal – qualquer dessas concepções, como dizíamos, necessitam de instituições para viabilizá-las.

Essas instituições constituem condições institucionais da democracia, cujos fundamentos Robert A. Dahl sintetizou em três axiomas que espelham, na realidade, a motivação dos atores políticos que decidem optar pela democracia, em determinado estágio da história da sociedade, motivação que qualificamos de utilitária e, pois, denunciadora de que os atores políticos são movidos por interesses, além de possíveis ideais: 1 – A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância; 2 – A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação; 3 – Quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo⁴¹, isto é, um regime que convive com a divergência e a crítica e submete as diferenças à disputa eleitoral.

Dahl, aliás, localiza o ponto cardinal da democracia na contínua receptividade (*responsiveness*) do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais⁴². Assim, estabelece, na obra *Polyarchy*, o que já fizera antes em outra obra, *A Preface to democratic theory* (1956), isto é, que, para o governo continuar, por certo período de tempo, receptivo às preferências de seus cidadãos, tidos como politicamente iguais todos os governados, sem exceção, devem ter inconfundíveis oportunidades de:

1. Formular suas preferências;
2. Manifestar suas preferências para seus concidadãos e para o governo por meio de ação individual ou coletiva;
3. Ter suas preferências igualmente sopesadas pela atuação do governo, isto é, sopesadas sem discriminação do conteúdo ou da fonte da preferência.

⁴¹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 15.

⁴² Idem, p. 1.

Para Dahl essas são as três condições necessárias para a democracia, embora não sejam provavelmente suficientes para que se tenha democracia⁴³. A seguir, Dahl sustenta que para essas três oportunidades coexistirem numa grande população, como as encontradas na maioria dos estados-nação da atualidade, as instituições da sociedade devem providenciar ao menos oito garantias, relativas àquelas três condições, de modo que se terá *poliarquia*, isto é, democracia aproximada, em determinado caso examinado, desde que, em escala de 0 a 1, se obtenha, pelo menos 0,5, pela soma das condições positivas. Essas garantias são:

I. Formular preferências:

1. Liberdade para criar ou aderir a organizações;
2. Liberdade de expressão;
3. Direito de voto;
4. Direito dos líderes políticos de competir em busca de apoio;
5. Existência de fontes alternativas de informação.

II. Manifestar preferências relativamente às cinco liberdades supra, mais garantias de elegibilidade para os cargos públicos e de eleições livres e honestas;

III. Ter preferências igualmente sopesadas na atuação do governo em relação às garantias supra e possuir instituições para submeter às políticas do governo ao voto e a outras expressões de preferência.

Após afirmar que “democracia” é um termo de muitos significados, que cada um pode entender a seu modo, afirma Norberto Bobbio que existe, porém, um significado preponderante sobre o qual estão de acordo todos os que reivindicam democracia.

Este significado preponderante é aquele segundo o qual por ‘democracia’ se entende um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) que consentem a mais ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta ou indireta, nas decisões que interessam à toda a coletividade. As regras são, de cima para baixo, as seguintes: a) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo, etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de exprimir com o voto a própria opinião e/ou eleger quem a exprima por ele; b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico, isto é, deve valer por um; c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formando o mais

⁴³ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 2.

livremente possível, isto é, em uma livre concorrência entre grupos políticos organizados, que competem entre si para reunir reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas; d) devem ser livres ainda no sentido em que devem ser colocados em condição de terem reais alternativas, isto é, de escolher entre soluções diversas; e) para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes deve valer o princípio da maioria numérica, ainda que se possa estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada), em determinadas circunstâncias previamente estabelecidas; f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em modo particular o direito de tornar-se, em condições de igualdade, maioria.⁴⁴

Aduz Bobbio que para que um Estado seja “verdadeiramente” democrático não basta a observância destas regras, “uma vez que basta não observar uma delas para que não seja democrático (nem verdadeiramente nem aparentemente)”. Aí temos as condições – que poderíamos qualificar de institucionais ou procedimentais – da democracia, que Dahl prefere chamar de *poliarquia*, como se viu, considerando ser importante conservar a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que têm sido considerados como uma espécie de aproximação imperfeita do ideal democrático e aduzindo, o autor referido, que o uso do mesmo termo (democracia) em ambos os casos implica desnecessária confusão e irrelevantes argumentos semânticos no curso da análise. O arquétipo da democracia, elaborado pela teoria política, parece não ter ainda se realizado na experiência dos povos. Encontramos apenas aproximações, maiores ou menores, ao mesmo, o que implica admitir que a democracia perfeita ainda não aconteceu, podendo-se mesmo duvidar que possa acontecer. Diante dessa contingência adverte Giovanni Sartori:

que a democracia está exposta de maneira muito singular a uma tensão fato-valor, em torno da qual gira. Assim sendo, pode-se dizer que só a democracia deve a própria existência a seus ideais. E é por isso que precisamos da palavra democracia. Apesar de sua imprecisão descritiva, ajuda-nos a manter sempre diante de nós o ideal – o que a democracia deve ser⁴⁵.

Dessa tensão conclui Sartori que o problema de definir democracia é duplo, exigindo tanto uma definição descritiva quanto prescritiva, de modo que uma não existe sem a outra e, ao mesmo tempo, uma não pode ser substituída pela outra. Para fugir do erro devemos lembrar que o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa, que uma verdadeira democracia não é, e não pode ser, o mesmo que uma democracia ideal;

⁴⁴ BOBBIO, N. *Qual socialismo?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 55-56.

⁴⁵ SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada – 1º o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994. p. 24.

e, ainda, que a democracia resulta de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um *deve ser* e pela resistência de um *é*.⁴⁶

Observe-se que as condições institucionais envolvem alguns procedimentos imprescindíveis – instituições públicas estruturadas em normas jurídicas – para que os governantes sejam escolhidos livremente pelo número maior de governados e realizem a vontade das maiorias, o que é curial na democracia. Todavia, só as condições institucionais não são suficientes para efetivar a democracia, pois o seu funcionamento pode ser fraudado, viciando-se eleições e camuflando-se interesses minoritários para parecer majoritários. Assim as constituições *semânticas* e as *nominais*, referidas por Loewenstein, ou os pomposamente denominados *atos institucionais*, assim chamados pela dissimulação, ou pela mentira ou hipocrisia para ocultar o que realmente são: a tirania de uma única vontade ou a tirania da vontade de poucos. É leitura possível da história que a democracia é um processo, quando é buscada, que avança aos poucos, incluindo, progressivamente, quantidades maiores de pessoas que participam das decisões de governo ou interesses das maiorias que são atendidos.

3.2.2 Condições institucionais imprescindíveis

Entre as condições institucionais, três são imprescindíveis, pois, sem elas, é impossível a democracia: o **Estado de Direito**, a **limitação do poder de governar** e a **garantia judicial**.

Inspirado em Montesquieu, que asseverou ser experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a dele abusar, avançando até onde encontra limites (*De l'esprit de*

⁴⁶ SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada – 1º o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

lois, Livro XI, Cap. IV), Madison elaborou a proposição fundamental da sua teoria, “Hipótese I: Na ausência de controles externos, qualquer indivíduo, ou grupo de indivíduos, tiranizará os demais”. A idéia-chave do Estado de Direito é a atribuição a todas as pessoas, naturais ou jurídicas, privadas ou públicas, do binômio direitos-obrigações, e sua sujeição, inclusive o poder público, ao regramento jurídico. É óbvio que os governos não devem elaborar as normas que os sujeitam, pois, se assim fosse, poderiam deter poder absoluto. Daí porque Estado de Direito implica a existência de uma Constituição que defina e limite os poderes dos governantes. Nesse sentido a doutrina do Poder Constituinte, elaborada originariamente por Sieyès (*Essai sur les Privilèges e Qu’est-ce que le Tiers État?*) Segundo ela, os homens, unidos pelo pacto social, elaboram, por meio de representantes extraordinários, a Constituição. Esta concede o poder aos governantes, os quais são compelidos a obedecer, sem desvios, às normas e limites que ela estabelece.

Por conseguinte, é a Constituição que institui o Estado, e ela antecede e está acima dos poderes constituídos, que não a podem contrariar, sob pena de se deslegitimarem para o exercício do poder.⁴⁷ A idéia de Constituição firmou-se no século XVIII, tendo Bolingbroke, em 1733, sido um dos primeiros a expressá-la como “o complexo de leis, instituições e costumes ..., segundo os quais uma comunidade é governada” (apud FERREIRA FILHO, 2001, p. 96). Esse entendimento foi partilhado por Montesquieu, entre outros. À época da Revolução Francesa, entendeu-se a Constituição como documento escrito formalizado visando a limitação dos poderes dos governantes como garantia dos cidadãos contra abusos, como revela o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “Não tem constituição a sociedade na qual não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes”. Com essa idéia, a reunião dos Estados Gerais, que a Revolução transformou em Assembléia Nacional, elaborou a Constituição de 1791.

Entretanto, anterior a esta, a Constituição americana de 1787 cuidou primordialmente de assegurar estabilidade à associação dos Estados em federação. Essas concepções inspiraram a idéia da Constituição escrita, que se revelou necessária para os povos, como se depreende da história dos séculos XIX e XX, sendo exceções os Estados

⁴⁷ SIEYÈS, E. *Qué es el Tercer Estado?* Madrid: Aguilar, 1973. p. 73 e ss.

que não possuem Constituição, como a Grã-Bretanha, a qual, entretanto, consagrou princípios, altamente institucionalizados em costumes políticos, adotados nas Constituições escritas de outros povos, para cuja obediência, no entanto, a peculiaridade do caráter do povo inglês dispensa a forma escrita.

Como se constata, para a realidade da democracia, não é suficiente o reconhecimento do direito dos cidadãos de participar das decisões coletivas. É imprescindível que todos tenham direitos e obrigações iguais para que o voto de cada um tenha o mesmo valor e que possa, igualmente, cada um, escolher entre uma e outra alternativa. Para que se implemente essa condição faz-se mister que se assegurem direitos a todos que vão decidir, – como adverte Norberto Bobbio –

direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.⁴⁸

A concessão ou conquista de tais direitos de liberdade precedeu a concessão dos direitos políticos, pois esta – como observa Bobbio – “foi consequência natural da concessão dos direitos de liberdade, pois a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder ao qual compete esta garantia.”⁴⁹ O Estado de Direito foi concebido, originariamente, como outras criações políticas consagradas na atualidade, pela Inglaterra, através do *rule of law*, ao qual a Europa continental incorporou sua versão.

⁴⁸ BOBBIO, N. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 20.

⁴⁹ Idem, p. 28.

3.2.3 Princípios do Estado de Direito. *Common Law*

Para os ingleses, embora sem Constituição formal, *rule of law* significa a hegemonia do Direito, o que implica a atuação conjunta de três princípios: 1) a supremacia absoluta das normas de direito comuns a todos, o que exclui qualquer poder arbitrário de parte do governo; 2) a igual sujeição de todos, inclusive autoridades, à lei e aos tribunais comuns; e 3) a garantia pelo direito comum das liberdades do cidadão, asseguradas também pelos tribunais⁵⁰. Temos aí, portanto, três princípios que caracterizam o Estado de Direito: 1) **legalidade**, pois só a lei pode impor limitações à liberdade individual; 2) **isonomia**: a lei deve ser igual para todos, excluindo discriminações; e 3) **amparo judicial**: sujeição da aplicação dos dois princípios anteriores, isto é, da legalidade e isonomia, ao controle de juízes independentes e imparciais.

Ordenamento com tais características, na Inglaterra, é a *common law*, constituída pelo conjunto de regras que a jurisprudência elabora, adapta e aplica há séculos, entre as quais sobressaem as que integram o *due process of law*, que assegura todas as demais. O direito inglês, no qual prevalecem normas não escritas, compõe-se de decisões judiciais, orientadas, na origem, em costumes locais, *law of the land*. Desde o século XIII, esse direito consuetudinário local foi joeirado por juízes nomeados pelo rei, os quais modelaram os costumes, conformando-os a uma compreensão mais larga da idéia de justiça.

Portanto, a *common law* é basicamente direito jurisprudencial, elaborado pelos juízes, que o aforisma “judge made law” traduz. Ao aplicar esse direito, o juiz sente-se vinculado aos precedentes, o que não o inibe de promover-lhe adaptações sugeridas pelo tempo e circunstâncias, orientação que resguarda sua continuidade, sem relegar a renovação. O fundamental desse sistema jurídico são as liberdades e direitos, como a liberdade pessoal, direito de propriedade, liberdade de expressão, de pensamento, etc., o que, hoje, se conhece como direitos humanos fundamentais.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, M. G. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 97-98.

Tais direitos, no presente, integram o conceito de democracia, pois pertencem igualmente a todas as pessoas, sem qualquer distinção. Foram eles reconhecidos e proclamados em instrumentos constitucionais, cujo mais celebrado foi a *Magna Charta Libertatum* – a Carta Magna das Liberdades – de 1215, que, há vários séculos, orienta realizações políticas e decisões judiciais.

Inimaginável para o rei João da Inglaterra, a quem a tradição legou o apoda de *Sem Terra*, e para seus barões revoltados, naquele longínquo ano de 1215, a amplitude e a perenidade histórica de princípios pactuados na célebre Magna Carta, que encerrou um episódio memorável de luta de classes, como aquele inserido no capítulo 39 do texto redigido em latim, língua culta e idioma oficial da época: *Nullus liber hommo capitur, vel imprisonetur, aut dissaisiatur, aut utlangetur, aut exultetur, aut aliquo modo destruat, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale iudicium parium suorum vel per legem terrae* (Nenhum homem livre será apreendido, feito prisioneiro, posto fora da lei ou exilado, nem de alguma forma arruinado, nem iremos nem mandaremos a ninguém contra ele, exceto mediante o juízo de seus pares ou pela lei da terra).

O clima da época da elaboração da Magna Carta era de notório descontentamento e revolta em decorrência do abuso na taxaço de impostos e pelas repetidas derrotas impostas pela França, acontecimentos que ensejaram a revolta dos senhores feudais. Com o apoio dos burgueses, forçaram João Sem-Terra a conceder-lhes as garantias insertas na Magna Carta, documento que proclamava que os reis ingleses, desde então, só poderiam majorar impostos ou alterar as leis com a aprovaço do Grande Conselho, composto por membros do clero, condes e barões. A Magna Carta é considerada a base das liberdades inglesas. Na realidade, resultou de imposiço da nobreza, apoiada pela burguesia, sobre o poder real.

Para a garantia focada importam as expressões *legale iudicium parium suorum*, a qual, para Eduardo Couture⁵¹, configura a garantia do juiz competente, a que acrescentamos ou do juiz natural, e, especialmente, *per legem terrae*, expressão que, na época atual, poderia significar, segundo, ainda, Couture⁵², garantia de julgamento com base na lei

⁵¹ COUTURE, E. *Las garantias constitucionales del Proceso Civil*. In: Estudios de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: Depalma, 1978. p. 48.

⁵² *Ibidem*.

preexistente. Durante os dois séculos seguintes, a Carta foi re-expedida várias vezes por diversos monarcas ingleses, tendo os seus princípios sido acolhidos pelo direito consuetudinário ou comum da Inglaterra⁵³. Na re-expedição da Carta, ocorrida em 1225, no reinado de Enrique III, o texto sofreu redução de 63 para 37 capítulos, sendo que a cláusula atinente ao devido processo legal, *per legem terrae*, passou do capítulo 39, onde teve origem, para o capítulo 29. Em 1354, quando a Magna Carta foi editada pelo Rei Eduardo III, com a denominação de *Statute of Westminster of the Liberties of London*, o texto aparece pela primeira vez redigido no idioma inglês, tendo a expressão do capítulo 29 *per legem terrae* sido alterada para *due process of law*, a qual, posteriormente, aparece consagrada na *Petition of Rights* de 1627 e no *Habeas Corpus Act* de 1640⁵⁴.

Observa-se que os direitos fundamentais contemplados na Magna Carta foram reconhecidos sob a forma de contrato, em caráter privado, a pessoas integrantes de uma classe social, a nobreza. Como refere Pérez Luño⁵⁵, a evolução posterior operou uma trajetória progressiva de tais documentos do âmbito privado para o direito público, o que ocorre na medida em que se dissolve o sistema estamental próprio do feudalismo, com a perda de poder da nobreza, em proveito do *tiers état*, e vão surgindo com os parlamentos instituições representativas das novas classes sociais, sob a liderança da burguesia, que idealiza e busca a soberania popular. Com o avanço do constitucionalismo, a garantia do devido processo legal transforma-se em direito fundamental, despontando em cartas e documentos públicos, não mais como simples direito de uma classe, da nobreza, mas como princípio e garantia da cidadania e de todos os homens, por inerente à pessoa. Em decorrência da independência dos Estados Unidos em 1776, à garantia do devido processo legal vai galgar os textos constitucionais. Assim, algumas constituições estaduais, como as da Pennsylvania, de agosto de 1776, Maryland e Carolina do Norte, novembro e dezembro de 1776, todas após o 4 de julho, mencionam a *law of the land*, expressão originária da Carta Magna. Na “Declaração de Direitos” de Maryland, de 03/11/1776, fez-se, pela primeira vez, menção expressa ao trinômio, hoje inscrito na Constituição Federal norte-

⁵³ HOYOS, A. *La garantía constitucional del debido proceso legal (Art. 32 de la Constitución Política)*. In: *Revista de Processo*, São Paulo, n. 47, p. 46, julho-setembro de 1987.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ LUÑO, A. E. P. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos, 1984.

americana vida-liberdade-propriedade. Esta Constituição, editada em 1787, não contemplava a garantia do “devido processo legal”. Todavia, em 1789, Madison apresentou ao I Congresso uma emenda à Constituição Federal que acabou se convertendo na Quinta Emenda: *no person shall be... deprived of life, liberty or property, without due process of law* (nenhuma pessoa será privada de sua vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal). Mais tarde, a expressão *due process of law* passou a integrar a seção I da Décima Quarta Emenda da Constituição, a qual, no entanto, somente foi promulgada após a Guerra Civil, aplicando-se, portanto, a todos os Estados, pois a Quinta só se aplicava à Federação.

Depois de consagrada esta garantia na Constituição Federal norte-americana, com variações de redação (devido processo legal, direito constitucional de defesa, bilateralidade do processo, princípio de contradição, processo devido, garantia de justiça ou de audiência), passou a ser adotada em diversas constituições da Europa e da América Latina⁵⁶. Sua influência, entretanto, não se limitou às constituições, tendo sido incorporada ainda em vários tratados internacionais. Assim, o Artigo IX da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10. 12. 48: “Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado”; também o Artigo X: “Todo homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres, ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele”; como ainda o Artigo XI:

1. Todo homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa. 2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituam delito perante o direito nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte do que aquela que no momento da prática era aplicável ao ato delituoso.

O princípio do devido processo legal também teve guarida no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, aprovado pelas Nações Unidas em 16. 12. 66, e, no nosso continente, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, firmada em San José, Costa Rica, em 22. 11. 69, à qual aderiu o Brasil por ato de 25. 09. 92. Essa garantia é bastante antiga no direito brasileiro. A Constituição do Império, de 25 de março de 1824, em seu art.

⁵⁶ HOYOS, A. *La garantía constitucional del debido proceso legal (Art. 32 de la Constitución Política)*. In: Revista de Processo, São Paulo, n. 47, p. 47, julho-setembro de 1987.

179, já refletia suas linhas gerais. Veja-se o inciso XI desse artigo: “Ninguém será sentenciado, senão pela Autoridade competente, por virtude de Lei anterior, e na fôrma por ella prescripta”, como ainda o XII: “Será mantida a independência do Poder Judicial. Nenhuma Autoridade poderá avocar as Causas pendentes, sustá-las, ou fazer reviver os Processos findos”, como também o XIII: “A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”, e, ainda, o XVII: “À exceção das Causas, que por sua natureza pertencem a Juízos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro privilegiado, nem Commissões especiaes nas Causas civeis, ou crimes”.

Verifica-se, assim, que as primeiras condições institucionais da democracia amanheceram na primeira Constituição brasileira, embora imperial, por cópia dos países líderes do mundo na época. Nossa primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, quase nada inovou nessa matéria, o que também ocorreu com a Emenda Constitucional de 03. 09. 1926, além da manutenção da legalidade da decretação da prisão, do princípio da anterioridade da lei condenatória, do juízo competente, excluído, portanto, os especiais, exceto para as causas previstas em lei, e ampla defesa nos processos criminais e a criação do remédio do *habeas corpus* contra a arbitrariedade da prisão.

O diploma constitucional de 16 de julho de 1934, além de ter mantido as garantias e princípios das cartas anteriores, disse com certa ênfase no art. 113, inciso 26: “Ninguém será processado, nem sentenciado, senão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior ao facto, e na fôrma por ela prescripta”; e no inciso 27: “A lei penal só retroagirá quando beneficiar o réu.”

A Carta política de 1937, sem embargo da hipertrofia do executivo e do seu autoritarismo antidemocrático, com ligeiras mudanças de redação, assegurou no art. 122, inciso 11:

À exceção do flagrante delito, a prisão não poderá efetuar-se senão depois de pronúncia do indiciado, salvo os casos determinados em lei e mediante ordem escrita da autoridade competente. Ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, senão pela autoridade competente, em virtude de lei e na forma por ela regulada; a instrução criminal será contraditória, assegurada, antes e depois da formação da culpa, as necessárias garantias de defesa.

No inciso 13 determinava: “Não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores.” A seguir enumerava os crimes para os quais a lei poderia prescrever a pena de morte, além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra. Arrematando o capítulo dos direitos e garantias individuais, dispôs o art. 123 que

a especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, ... (o grifo é nosso).

Entende Luiz Rodrigues Wambier⁵⁷ que “No direito positivo brasileiro, o princípio do devido processo legal somente chegou ao texto constitucional, de modo expresso e claro, na Constituição de 1946, onde veio insculpido em seu art. 141, § 4º”. Rezava o referido dispositivo: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.” Esse princípio manteve-se, a partir de então, nas Constituições posteriores, embora com restrição ditada pela Emenda Constitucional nº 7, de 13. 04. 77, mas íntegro e ampliado na Constituição de 1988. Sem embargo de ter contido a Constituição de 1946 apenas o princípio da justicialidade, segundo o qual é inafastável da apreciação do Judiciário toda e qualquer lesão de direito sofrida por qualquer cidadão, dessa garantia de controle jurisdicional sustenta Wambier que “deflui tranqüilamente a do devido processo legal, por ser inimaginável que se garanta ao cidadão o direito ao controle jurisdicional dos atos, sem que isso se faça mediante o uso de instrumental apropriado, devidamente previsto no ordenamento jurídico”⁵⁸.

Tanto a Carta de 1946, como as que a sucederam abrigavam dispositivos semelhantes no que respeita às restrições e exigências de regularidade e legalidade da prisão, o instituto do *habeas corpus*, a plena defesa, o contraditório, a repulsa ao foro privilegiado e aos tribunais de exceção e a garantia de que ninguém seria processado ou sentenciado senão pela autoridade competente e na forma de lei anterior. A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, alterou a Constituição de 1967, já com a Emenda nº 1 de 1969, dando a seguinte redação ao parágrafo 4º do art. 153:

⁵⁷ WAMBIER, L. R. *Anotações sobre o princípio do devido processo legal*. In: Revista de Processo, São Paulo, n. 63, p. 59, julho-setembro de 1991.

⁵⁸ Idem.

A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. O ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas, desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de cento e oitenta dias para a decisão sobre o pedido.

Inseriu-se uma condição à busca do remédio judicial, reduzindo-se sua amplitude, ao impor ao cidadão o percurso da via administrativa intermediária, que poderia ser substitutiva ou dilatatória. O expediente não prosperou, pois a Constituição de 1988, no art. 5º, inciso XXXV, afastou o obstáculo e ampliou a garantia da cidadania: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, dando ao princípio dimensão inimaginada no passado, não alcançada pela Constituição de 1946 quando criou a garantia, já que a simples ameaça a direito passou a ensejar a terapia do Judiciário.

Entre vários, entende Nelson Nery Júnior⁵⁹ que o *devido processo legal*, princípio fundamental do processo civil, além de garantia constitucional do Estado de Direito, constitui “a base sobre a qual todos os outros se sustentam”. Diz o art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal vigente: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Aduz Nery Júnior:

Em nosso parecer, bastaria a norma constitucional haver adotado o princípio do *due process law* para que daí decorressem todas as conseqüências processuais que garantiriam aos litigantes o direito a um processo e a uma sentença justa. É, por assim dizer, o gênero do qual todos os demais princípios constitucionais do processo são espécies.

No mesmo passo afirma Ada Pellegrini Grinover⁶⁰ que constituem manifestações do *devido processo legal* o princípio da publicidade dos atos processuais, a impossibilidade de utilizar-se em juízo prova obtida por meio ilícito, assim como o postulado do juiz natural, do contraditório e do procedimento regular. Como salienta Nelson Nery Júnior⁶¹,

Genericamente, o princípio do *due process of law* caracteriza-se pelo trinômio vida-liberdade-propriedade, vale dizer, tem-se o direito de tutela àqueles bens da vida em seu sentido mais amplo e genérico. Tudo o que disser respeito à tutela da vida, liberdade ou propriedade está sob a proteção da *due process clause*.

À época da instituição da garantia pela Magna Carta, em 1215, a proeminência da proteção destinava-se ao processo penal. A concepção do “devido processo”, todavia, foi se

⁵⁹ NERY JÚNIOR, N. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 31.

⁶⁰ GRINOVER, A. P. *Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil*. São Paulo: José Bushaatsky, 1973. p. 133.

⁶¹ NERY JÚNIOR, N. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. P. 34.

ampliando através dos tempos, tendo a doutrina e a jurisprudência evoluído no sentido de configurá-la como um dos direitos fundamentais da cidadania, tanto no âmbito substantivo como na esfera processual (*substantive due process e o procedural due process*).

Para Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco⁶², o devido processo legal, como princípio constitucional, significa o conjunto de garantias de ordem constitucional, “que de um lado asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes de natureza processual e, de outro, legitimam a própria função jurisdicional”. Já na obra “Os Princípios Constitucionais e o Código de Processo Civil”⁶³, Ada Pellegrini Grinover escreve que somente se poderá alcançar a plenitude do Estado de Direito, mediante a utilização de instrumentos processuais tutelares, e que se entenda o direito ao provimento jurisdicional, o direito de ação e o direito ao processo, não como simples “ordenação de atos, através de qualquer procedimento, mas sim, o devido processo legal”. Humberto Theodoro Júnior⁶⁴, versando a mesma questão, assevera que,

a garantia constitucional de direito ao processo (direito à tutela jurisdicional) só será efetiva na medida em que se assegurar o recurso ao devido processo legal, ou seja, aquele traçado previamente pelas leis processuais, sem discriminação de parte, e com garantia de defesa, instrução contraditória, duplo grau de jurisdição, publicidade dos atos, etc.

3.2.3.1 Princípio da legalidade

O princípio fundamental no Estado de Direito é o princípio da legalidade. Na Constituição brasileira ele está assim redigido: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II). Na Declaração dos Direitos do

⁶² GRINOVER, A. P et al. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: RT, 1986. p. 50.

⁶³ GRINOVER, A. P. *Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil*. São Paulo: José Bushaatsky, 1973. p. 6

⁶⁴ THEODORO JR., H. *Princípios gerais do Direito Processual Civil*. In: *Revista de Processo*, São Paulo, n. 23, p. 179, 1981.

Homem e do Cidadão de 1789 ele se enunciou nestes termos: “Tudo o que não é proibido pela lei não pode ser impedido e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordena”. Esse princípio traça a esfera de liberdade do indivíduo diante da lei e do Estado. No que tange ao Estado, estabelece que este não pode agir senão de acordo com a lei. Com efeito, não lhe compete proibir uma atuação se a lei não a proíbe. Não pode ordenar uma conduta, se a lei não a impõe. As pessoas naturais ou jurídicas têm a arma do mandado de segurança contra a infração desse dever pelo Estado, com o que se exclui o arbítrio dos governantes.

À época em que se concebeu o Estado de Direito, ao final do século XVIII, a noção de lei estava jungida à noção de justiça. Somente se admitia lei que correspondesse ao justo ou, na menos nobre das hipóteses, ao razoável, que não deixava de ser uma forma de justiça. Daí ter escrito Montesquieu que as leis eram “as relações necessárias que derivam da natureza das coisas” (livro primeiro, *O espírito das leis*), como também identificou a lei com a razão humana, embora admitisse a influência das condições e particularidades de cada povo na sua redação.

Na sua concepção Rousseau afirmava que a lei deveria corresponder à “vontade geral”, que busca o interesse geral, jamais os interesses particulares. À vontade geral contrapunha a “vontade de todos”. O pensamento de Rousseau foi consagrado no art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer pessoalmente ou por seus representantes para a sua formação...” Na definição da lei o texto reproduziu o conceito de Rousseau, embora dele se desviasse ao admitir a representação dos cidadãos.

Aquele dispositivo define a lei como expressão da vontade geral. Decorre dessa concepção que não será lei a que não expressar a vontade geral. Assim, não será lei a que expressar vontade minoritária, como a de grupos, facções, ou a que criar privilégios de qualquer natureza. O positivismo jurídico esvaziou a lei do valor de justiça, concebendo-a apenas como ferramenta de governo, o que lhe amesquinhou a noção, desvalorizando-a, a ponto de servir a qualquer objetivo, embora menos digno, como ao arbítrio das maiorias legislativas.

Executivos fortes valeram-se de sua força para pautar a elaboração de leis pelo Poder Legislativo, quando não assumiram eles mesmos a função legislativa, perseguindo objetivos que nem sempre correspondiam ao bem comum ou ao atendimento dos desígnios das maiorias. Na verdade, o Executivo, muitas vezes, foi o legislador.

Montesquieu já advertira que “quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados, o poder de legislar está reunido ao poder de executar, não há liberdade, porque se pode temer que o mesmo monarca ou senado faça leis tirânicas, para executá-las tiranicamente”⁶⁵. Essa advertência encontrou eco no pensamento de Madison na formulação da 2ª Hipótese de sua teoria, segundo Dahl⁶⁶: A acumulação de todos os poderes, legislativo, executivo, judiciário nas mesmas mãos implica a eliminação dos controles externos (generalização empírica). A eliminação dos controles externos gera tirania. Por conseguinte, a acumulação de todos os poderes nas mesmas mãos implica tirania. Essa cultura animou a formação do regime político norte-americano.

É óbvio que o esvaziamento do conteúdo de valor da lei abala a concepção do Estado de Direito. Se este pode subsistir com leis injustas, que atendam a interesses minoritários, facciosos ou arbitrários, qual a valia do Estado de Direito? De quê serve ao povo? Assim se chamaram Estados de Direito a Estados totalitários. Para afastar essa deturpação, Constituições contemporâneas – como vimos – adjetivaram de *democrático* o Estado de Direito ou o Direito do Estado. Contra tal descaminho do Estado de Direito o Direito tem arma para tutela da Democracia, que é a concepção do sistema jurídico como “rede hierarquizada de princípios, regras e valores”⁶⁷, de modo que “interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro: qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do Direito”⁶⁸. Assim, “cada preceito deve ser visto como parte viva do todo”⁶⁹, enquanto que “os princípios se situam na base e no ápice do sistema, vale dizer, atuando como fundamento e cúpula do mesmo,”⁷⁰ segundo o judicioso pensamento de Juarez Freitas. Com apoio nas premissas levantadas, pode-se afirmar que a mera

⁶⁵ MONTESQUIEU. *De L'esprit des lois*. Livro XI, Cap.6.

⁶⁶ DAHL, R. A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1989. p.15.

⁶⁷ FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. p. 25.

⁶⁸ Idem, p. 70.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Idem, p. 71.

observância formal da regra constitucional de elaboração legislativa não honra a Democracia e não é suficiente para conferir legitimidade à lei, que só se implementa com o conteúdo axiológico que colima o bem geral ou comum.

3.2.3.2 A igualdade perante a lei

O segundo princípio do Estado de Direito estabelece que a lei, ao criar direitos e impor obrigações, considere todas as pessoas, que estiverem na mesma situação, como iguais, sem distinção de qualquer natureza. A esse tratamento se convencionou chamar de *isonomia*. A *isonomia* traduz dois elementos da moderna noção material da lei: a generalidade e a abstração. A lei deve ser abstrata e geral – por princípio, com escassas exceções, como a lei orçamentária e a que concede pensão a alguém por um motivo especial. Decorre daí que legalidade e igualdade se vinculam indissolavelmente.

A igualdade perante a lei foi a principal idéia-força da grande Revolução de 1789 no combate aos privilégios do regime político da monarquia, em que o regramento jurídico era desigual para o povo, para a nobreza e para o clero. Clero e nobreza gozavam de privilégios que relegavam o povo à situação de inferioridade. Por isso, vencedora a Revolução e banido o *Ancien régime*, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 dispôs no artigo 6º, segunda parte, que a lei “deve ser a mesma para todos, seja quando protege, seja quando pune”.

O tema da igualdade ensejou controvérsias acaloradas. É pensamento de muitos que a desigualdade é característica do universo. Outros divergem diametralmente, pretendendo igualitarismo completo entre as pessoas, argumentando com o modo primitivo de vida dos grupos humanos, em estado de natureza. Entretanto, uma visão equilibrada admite que as

pessoas são desiguais sob vários aspectos, ao mesmo tempo em que reconhece que são iguais em sua natureza, essencialmente, como membros da mesma espécie humana.

O pensamento liberal sobrevalorizava a liberdade ao combater a intervenção do Estado, relegando a igualdade. Mas o absolutismo estatal desapareceu no século XIX, e a liberdade perdeu o encanto para as multidões que não encontravam meios de sobrevivência ou que sobreviviam penosamente com salários vis. Endeusavam a liberdade os que detinham o capital e perseguiram empreendimentos e a exploração econômica, não querendo que o Estado lhes tolhesse os passos. Essa liberdade não empolgava aos que subsistiam arduamente e só podiam sonhar com uma vida menos miserável e menos desigual à dos que viviam no ócio e na abundância. Como esclareceu Pontes de Miranda,

a desigualdade econômica não é, de modo nenhum, desigualdade de fato, e sim a resultante, em parte, de desigualdades artificiais, ou de desigualdades de fato mais desigualdades econômicas mantidas por leis. O direito, que em parte as fez, pode apagar e extinguir as desigualdades econômicas que produziu. Exatamente aí é que se passa a grande transformação da época industrial, com a tendência a maior igualdade econômica, que há de começar, como já começou em alguns países, pela atenuação mais ou menos extensa das desigualdades.⁷¹

A maioria das Constituições proclama a igualdade em sentido jurídico-formal, isto é, como igualdade perante a lei. A Constituição brasileira de 1988 inicia o capítulo dos direitos individuais afirmando que *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza* (art. 5º, *caput*). Robora essa assertiva com várias outras normas concernentes à igualdade ou colimando igualar desiguais mediante a concessão de direitos sociais. Nesse rumo, o citado art. 5º, I, estatui que *homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*. No art. 7º traça regras de igualdade dos trabalhadores no que respeita ao trabalho, proibindo distinções decorrentes de determinados fatos, como *diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, de idade, cor ou estado civil; e de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência* (XXX e XXXI). No art. 3º, que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, fixa o de *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (III), assim como repele *preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de*

⁷¹ MIRANDA, P. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1970. Tomo IV, p. 689.

discriminação (IV). Professa a seguridade social para todos, com universalidade de cobertura e atendimento, direito à saúde e educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e justiça social como finalidade das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205). São diretrizes que descortinam o compromisso com a igualdade substancial.

Todavia, se o princípio da igualdade exige que o legislador não possa distinguir, isso não implica que a lei deva tratar a todos como abstratamente iguais. O tratamento igual não resulta de serem as pessoas inteiramente iguais – o que não é real – mas a igualdade considerada concerne a aspectos ponderados pela norma, pois as pessoas tidas por iguais podem, obviamente, ser diferentes em outras características desprezadas pelo legislador. Não seria demais lembrar que igualdade e desigualdade são conceitos relativos. Cumpre, ainda, ponderar – o que é sapiência antiga – que o princípio da isonomia, que concede igual tratamento da lei aos iguais, atribui, também, tratamento desigual aos desiguais na medida em que se desiguam.

Modalidade dessa variante do princípio isonômico é o instrumento de ação social empregado atualmente, conhecido como “discriminação positiva”. É remédio criado nos Estados Unidos. Funda-se em tratamento manifestamente desigual, com sentido compensatório, destinado a minorias – negros, imigrantes, ou mulheres (as quais, porém, não constituem minoria), etc. – adotado pela lei para corrigir os efeitos perversos da discriminação racial, étnica, sexual, ou social preconceituosa. Apregoa-se como política legislativa e administrativa de favorecimento a grupos prejudicados, com ônus aos grupos anteriormente beneficiados. Com base nessa discriminação positiva, Estados americanos reservaram vagas, em escolas superiores, para minorias raciais (negros, fundamentalmente), assim como na órbita federal concedeu-se prioridade a integrantes de minorias nas licitações para certos serviços. Com orientação idêntica, no Brasil, legislou-se reservando vagas para mulheres entre candidatos às eleições legislativas. Atualmente pretende-se, mediante essa estratégia, reservar vagas em universidades para negros e mestiços.

Essa política não se exime de críticas, pois, ao beneficiar um grupo, pode prejudicar integrante de grupo distinto, vitimando-o com a injustiça da desigualdade, como ocorreu nos Estados Unidos com o caso Bakke, estudante branco que invocou a

inconstitucionalidade de lei da Califórnia de reserva de vagas na universidade para minorias, pois fora preterido, apesar de seu aproveitamento escolar ter sido superior aos dos candidatos oriundos das minorias.

3.2.3.3 Amparo judicial

O amparo judicial, também denominado de **justicialidade**, constitui garantia própria do Estado de Direito, mediante a qual o Estado assegura a todos os conflitos de interesses dos membros da sociedade, com pretensões de direito à legalidade ou igualdade, a apreciação dos respectivos pleitos por juízes independentes e imparciais. Embora não contemplada em obras dedicadas ao Estado de Direito, essa garantia revela-se incontestável e inafastável. Através dela todo o ordenamento jurídico encontra aplicação aos casos concretos em que alguma norma é invocada ou questionada. De regra, esse mister incumbe ao Poder Judiciário, como no Brasil. Entretanto, pode ser atribuído a outro órgão. Assim na França, em que o Conselho de Estado, originário do Executivo, tem a atribuição de exercer o controle dos atos da administração.

Afirmam os doutos que essa garantia surgiu no direito inglês, cuja origem foi o princípio inscrito no tão citado art. 39 da Magna Carta, concernente à liberdade individual, onde se assegurava que ninguém seria preso, exilado, etc., sem um *juízo legal*, por seus pares, ou de acordo com *a lei da terra* (“by the law of the land”). Posteriormente, a partir do século XIV, a referida garantia adquiriu a feição do *due process of law*, de que já tratamos, o qual foi incorporado à Constituição dos Estados Unidos através da 5ª Emenda, cujo texto assim se traduz: “ninguém será privado da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal”.

Entre as várias interpretações desse princípio, encontradas na doutrina norte-americana, a mais antiga o visualiza sob ótica formal, como “procedural due process”, segundo Lawrence Tribe.⁷² Restringe a aplicação de atos de governo e de leis. Na área judicial estabelece o direito a um juízo independente e imparcial, defesa ampla com a garantia do contraditório, direito de produzir provas e de contestar as apresentadas pelo litigante contrário, etc. Em fins do século XIX, a Suprema Corte adotou interpretação distinta ao ressaltar o enfoque material, inicialmente opondo direitos individuais, como a liberdade de contratar, ao avanço dos direitos sociais, embora mais tarde alterasse essa orientação, vindo a fixar-se no tratamento justo, com proporcionalidade, razoabilidade, etc, já no final do século XX.

Entre nós, o princípio do amparo judicial ou justicialidade existe desde nossa primeira Constituição, a de 1824, onde consta no art. 179 (XI e XII). Na Constituição de 1946 o princípio adquiriu maior amplitude, como também já mencionamos, no art. 141, § 4º: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

Na Constituição de 1988, como já expusemos, essa garantia é ampliada: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV). A par dessa ampliação, em que a simples ameaça à lesão de direito não se exclui do controle do Judiciário, encontram-se outras garantias judiciárias no art. 5º da Carta, como a do juiz natural (XXXVII e LIII); a do devido processo legal (LIV); a da ampla defesa, do contraditório e do direito a recurso (LV); a ciência ao juiz competente de toda prisão de qualquer pessoa (LXII); e o relaxamento imediato da prisão ilegal pela autoridade judiciária (LXV).

A garantia da justicialidade, para sua perfeita conformação com o princípio democrático, deve ser entendida nos termos propostos por Luis Fernando Barzotto, isto é,

como uma continuação do processo deliberativo democrático que se dá no âmbito da representação popular. O juiz não pode pensar sua atividade como uma mera adesão a normas positivadas (normativismo) nem pode criar o direito ex nihilo (decisionismo), mas está obrigado a dar continuidade, em cada caso, à discussão democrática que se expressa nas leis e decretos dos poderes legitimados pelo voto popular. Assim como o processo democrático está submetido à teleologia

TRIBE, L. H. *Constitutional choices*. Cambridge: Harvard, 1985. p. 414.

constitucional, assim também o processo judicial deve conceber-se como uma atividade de concretização das finalidades da constituição e das leis em conformidade com esta.⁷³

A Constituição Brasileira assegura tais condições institucionais ou procedimentais da democracia no seu Título II, no qual contempla os Direitos e Garantias Fundamentais, que abrangem os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, os Direitos Sociais, a Nacionalidade, os Direitos Políticos e o Partidos Políticos (artigos 5º a 17).

3.2.4 Democracia: conceito mais abrangente que o de Estado de Direito

Embora imprescindível à garantia de buscar quaisquer direitos junto a um poder imparcial do Estado para que se tenha um Estado de Direito democrático, a compreensão da democracia é idéia mais ampla. José Afonso Silva reconhece à democracia, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, conceito mais abrangente do que o de Estado de Direito, já que este surgiu como expressão jurídica da democracia liberal⁷⁴. O envelhecimento do liberalismo suscitou a questão da convergência entre o Estado de Direito e a sociedade democrática. A insuficiência do liberalismo, nos novos tempos, indicou o conceito de Estado Social de Direito, veiculado por constituições ocidentais que abrigaram seção ou capítulo com direitos econômicos e sociais. Todavia, essa denominação não se revela isenta, pois regimes políticos nazistas e fascistas a adotaram, embora as constituições democráticas da República Federal da Alemanha e da Monarquia Espanhola se tenham denominado *Estado Social e Democrático de Direito*.

⁷³ BARZOTTO, L. F. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003. p. 192-193.

⁷⁴ SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. p. 112.

O artigo 1º da Constituição brasileira proclama que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” Já a Constituição portuguesa instaura o Estado de Direito Democrático. Nessa redação, “democrático” qualifica o Direito, não o Estado, enquanto que na Constituição brasileira “democrático” qualifica o Estado. Não vemos nessa diferença de adjetivação do substantivo senão mera diferença formal, pois,

interpretar uma norma é interpretar é o sistema inteiro: qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do Direito” ou “qualquer exegese comete, direta ou indiretamente, uma aplicação de princípios, de regras e de valores componentes da totalidade do Direito.”⁷⁵

Acresce que, em ambas as Constituições, o Estado está abrangido pelo Direito, que o organiza e limita. Admitindo-se uma definição sintética, adequada é a sugerida por Luis Fernando Barzotto: “..diremos que o Estado Democrático de Direito expressa a estrutura jurídico-política de uma comunidade que, sob um Estado de Justiça, delibera sobre o conteúdo da vida boa e do bem comum.”⁷⁶

3.2.5 Partidos políticos

O direito de se reunir para buscar objetivos comuns, para lograr providências ou políticas que se entendam necessárias ou convenientes, por aqueles que assim pensam, encontra sua expressão e realização, na modernidade, nos partidos políticos.

A democracia direta ateniense, assim como, mais tarde, o pensamento político de Rousseau – para quem a plenitude democrática se efetivava pela forma direta e a

⁷⁵ FREITAS, J. *A interpretação sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. p. 70.

⁷⁶ BARZOTTO, L. F. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003.

mediação de alguma entidade seria perturbadora da manifestação da vontade geral – não sentiram necessidade da existência de partido político. Foi a prática da democracia representativa que se amoldou ao canal do partido político. Como adverte Duverger⁷⁷, a analogia das palavras não nos deve enganar, pois historiadores e publicistas deram a designação de partidos às facções que dividiam as repúblicas antigas, aos clãs que se reuniam sob alguma liderança na Itália da Renascença, aos clubes que congregavam deputados às assembleias revolucionárias, aos comitês que preparavam as eleições censitárias das monarquias constitucionais, como ainda às organizações populares de massa nas democracias modernas. Essa identidade de designação – *partidos políticos* – reconhece Duverger que se justifica em certo sentido, pois traduz certo parentesco profundo, de vez que todas essas instituições desempenharam a mesma função, que é a de alcançar o poder político para exercê-lo. Todavia, na sua compreensão – que entendemos judiciosa – os *partidos políticos*, no sentido moderno, só surgem a partir de 1850. Outros autores, entretanto, como Ostrogorski, Erskine May, Afonso Arinos e William Bennet Munro, vislumbram o nascimento dos modernos partidos políticos na Inglaterra, desde a luta entre os direitos do Parlamento e as prerrogativas da coroa, no século XVII, asseverando Munro que foi a partir de 1680 que se definiu a noção de *oposição política*, isto é, a noção fundamental na democracia, de que os adversários do governo não são inimigos do Estado e de que os opositores não são traidores ou subversivos.⁷⁸

Os partidos que se identificaram com princípios sócio-políticos e buscaram o poder para introduzi-los na legislação ou na prática política foram os que mais se desenvolveram e obtiveram conquistas históricas. Ingressaram nesses partidos e neles militaram, além dos idealistas, grupos de interesse – o que também ocorre atualmente – cujos interesses, muitas vezes econômicos, se beneficiam dos princípios esposados pelos partidos, mas que tais grupos dissimulam ou acobertam, preferindo ostentar sua adesão à idealidade do princípio que o partido consagra e tem por bandeira.

⁷⁷ DUVERGER, M. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1951.

⁷⁸ DALLARI, D. A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003. p.161.

Não nos deteremos na discussão das definições de partido político, que são inúmeras, e, muitas vezes, díspares, da lavra dos mais eminentes mestres do direito público e da ciência política, pois não interessam aos objetivos desta dissertação. Sem embargo, parece-nos útil adotar um conceito, que poderá se revelar profícuo nas implicações do partido político com a democracia. Com esse objetivo sufragamos a definição de partido político oferecida por Paulo Bonavides, para quem partido político “é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.”⁷⁹ Com apoio nas várias definições existentes, Bonavides deduz sumariamente os vários dados que entram de maneira indispensável na composição dos ordenamentos partidários: a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de idéias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhe chega às mãos.

A identidade do partido político é o seu programa de governo ou de legislação, calcado nos princípios que o partido adota. Sem esse programa, ou quando o programa constitui mero pretexto para justificar a existência do partido, ou se revela ambíguo, servindo para apoiar candidatos com quaisquer idéias ou propostas, ou quando se limita a enunciar trivialidades ou lugares-comuns, o partido é, na realidade, mero veículo de transporte ao poder para usufruí-lo apenas na satisfação de vaidades dos eleitos ou para manutenção de prerrogativas, vantagens ou privilégios em proveito de grupos ou classes, o que fraudava a democracia. Assim também fraudava a democracia o partido e candidatos que se servem de um programa para se eleger e, depois de eleitos, relegam ou abandonam o programa.

O caudilhismo, o carisma e o personalismo de candidatos, como o culto popular de suas qualidades pessoais, constituem distorções quando induzem as massas à crença de que os líderes possuem dons excepcionais para a solução de problemas – vícios freqüentes nos povos que se iniciam na poliarquia ou ainda imaturos nessa prática – que deturpam a democracia, a qual se realiza não com façanhas de pessoas de dotes excepcionais, mas com

⁷⁹ BONAVIDES, P. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Ed., 2003 (a). p. 346.

políticas que priorizem o interesse das maiorias, embora determinadas pessoas possam se constituir em fiadoras ou garantia de êxito dessas políticas, o que, porém, deve incumbir aos partidos políticos, identificáveis por seus programas, pois as pessoas são passíveis das vicissitudes dos sentimentos e da vida, circunstâncias efêmeras, além de fortuitas. A consciência ingênua credita o progresso e a prosperidade das nações aos dons pessoais e ao voluntarismo dos líderes. Daí o culto aos heróis e “grandes homens”, aos quais se atribuem dotes sobrenaturais ou quase mágicos. Essa é uma concepção política primária que conflita com a democracia, pois serve para amparar o poder absoluto do governo de um só, enquanto que a solução dos problemas da sociedade, o progresso e a prosperidade só podem ser logrados com o diagnóstico lúcido e a participação da maioria. Como afirmou Sartori:

enquanto o eleitor vote simples e naturalmente em um notável local ou em alguma classe de cacique local (no contexto do personalismo latino-americano), os partidos continuarão sendo etiquetas de pouca monta, se é que têm alguma. Por conseguinte, enquanto prevaleçam estas condições, não haverá um sistema de partidos estruturado. Sem embargo, quando o apoio se dá mais ao partido do que aos notáveis ou caciques, isto é, quando o eleitor se relaciona com imagens abstratas do partido, neste momento já não é o chefe ou o líder individual o que faz com que o partido seja “eleito”, senão o partido que elege (põe no cargo) o indivíduo. À medida que se desenvolve o processo, o sistema de partidos chega a ser considerado como um sistema natural de canalização da sociedade política e quando o eleitorado dá por assente um conjunto de rotas e alternativas políticas, da mesma maneira que os motoristas dão por assente um determinado sistema de estradas, então o sistema de partidos chegou à etapa de consolidação estrutural.⁸⁰

O eleitor não pode se identificar com a imagem abstrata de um partido enquanto essa imagem não lhe seja proposta, isto é, até que se deixe de estimulá-lo com meros partidos de políticos notáveis. Assim também o eleitor não pode considerar o partido como uma entidade abstrata a menos que tenha capacidade de abstração; e isto implica, por sua vez, alfabetização. Em condições de analfabetismo generalizado é difícil que ocorra a consolidação do sistema de partidos (a menos que ocorra por motivos étnicos ou religiosos). Clara e naturalmente, “vemos” um sistema de partidos estruturado quando o partido organizado de massas desloca e amplamente substitui o partido de pessoas

⁸⁰ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 51-52.

notáveis.⁸¹ Segundo Sartori, o Brasil não poderá estabilizar seu sistema político enquanto se baseie no “partido atomizado”, uma situação na qual o partido é pouco mais do que um nome para que os políticos se unam e separem como desejem.⁸²

Inveracidade ou inautenticidade de programas partidários, abandono de programas legítimos, após as eleições, pelos eleitos, caudilhismo, votos apenas nas qualidades pessoais dos candidatos, que a propaganda exalta, cultua ou falseia, constituem desvios da democracia, correntes nos regimes poliárquicos novos ou imaturos, que ainda não assimilaram sua doutrina, e que a desservem e abastardam.

A modernização ou desenvolvimento sócio-econômico de países, cujos níveis desse desenvolvimento são inferiores, - como no Brasil – comparados com os dos países líderes do mundo, desencadeia, com frequência, um processo de turbulência e instabilidade das instituições, que enseja soluções autoritárias. Sociedades que lograram criar em larga escala instituições políticas poliárquicas, com capacidade de promover participação política mais extensa do que as existentes são, presumivelmente, mais estáveis e imunes a golpes de Estado. Entretanto, sociedades em que a participação popular excede a institucionalização são, obviamente, instáveis, enquanto que sociedades com altos níveis proporcionais de ambas – participação e institucionalização – têm estabilidade assegurada.⁸³ Sistemas políticos com estas características são politicamente modernos e desenvolvidos. Eles possuem instituições com demonstrada capacidade para absorver no interior do sistema as novas forças sociais e os crescentes níveis de participação produzidos pela modernização.

A futura estabilidade de uma sociedade com escasso nível de participação política depende amplamente da natureza das instituições políticas com as quais enfrenta a modernização e a expansão da participação política. Os principais meios institucionais para organizar a expansão dessa participação são os partidos políticos e o sistema partidário.⁸⁴ Ainda, segundo Huntington, a sociedade que desenvolve com algum sucesso partidos

⁸¹ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 52.

⁸² Idem, p. 205.

⁸³ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 398.

⁸⁴ Ibidem.

políticos organizados enquanto o nível de participação política é relativamente baixo, como ocorreu na Índia, Uruguai, Chile, Inglaterra, Estados Unidos e Japão, terá, provavelmente, menor expansão desestabilizadora da participação política do que uma sociedade na qual os partidos são organizados mais tarde no processo de modernização. Em algum aspecto, os partidos políticos são necessários para organizar e estruturar o incremento da participação popular.

O relativo sucesso dos estados comunistas em prover a ordem política decorreu em larga parte da prioridade concedida de modo consciente à organização política. Na União Soviética, uma função do NEP foi propiciar a reconstrução e o fortalecimento do partido, a revigoração de seus quadros, antes do maior esforço lançado na industrialização da sociedade e na coletivização da agricultura soviética na década de 1930. Adequadamente os bolchevistas deram prioridade à perfeição da organização política por meio da qual governariam a Rússia.⁸⁵ A mesma estratégia seguiram o Partido Comunista da China nos anos após 1949 e o México no período da Revolução, de 1910 a 1940.

Como adverte Huntington, elevado nível de participação combinado com baixos níveis de institucionalização de partidos políticos produzem anomia política e violência. Inversamente, entretanto, um baixo nível de participação tende também a enfraquecer os partidos políticos frente a outras instituições políticas e forças sociais... Um partido com apoio de massa é, obviamente, mais forte do que um partido com apoio restrito.⁸⁶

Participação sem organização degenera em movimentos de massa; organização sem participação degenera em claque personalistas. Partidos fortes requerem altos níveis de institucionalização política e altos níveis de apoio da massa. “Mobilização” e “organização”, estes dois slogans da ação política comunista, definem precisamente a trilha do partido forte. O partido e o sistema partidário que os combinem reconciliam a modernização política com o desenvolvimento político.⁸⁷

⁸⁵ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 400.

⁸⁶ Idem, p. 402.

⁸⁷ Ibidem.

Enquanto eleições e parlamentos são instrumentos da representação, partidos são instrumentos de mobilização. Parlamentos são compatíveis com sociedades tradicionais relativamente estáticas. A força dos grupos dominantes na estrutura social se reproduz no interior do parlamento. A existência de uma assembléia eleita não constitui, em si mesma, qualquer indicação de modernidade do sistema político nem de sua suscetibilidade de modernização. O mesmo se pode dizer de eleições. Eleições sem partidos reproduzem o *status quo*: constituem o expediente conservador que confere aparência de legitimidade popular a estruturas e lideranças tradicionais, resistentes à mudança. Eleições com partidos, porém, aparelham a sociedade de um mecanismo destinado à mobilização política dentro da estrutura institucional. Os partidos políticos comandam a participação popular através dos canais eleitorais em sentido oposto a situações anômicas.⁸⁸

Em países em que os partidos tiveram débil existência, ou, em regimes autoritários, foram reprimidos e declarados ilegais, na medida em que a modernização progride a necessidade de organizar a participação política também aumenta. Quanto mais duradoura a ausência organizacional, mais explosiva a situação social.

A modernização desencadeia a migração de populações das regiões rurais para os centros onde as atividades econômicas se desenvolvem e oferecem trabalho. O incremento do processo produtivo, enriquecido com novas técnicas, transforma a fisionomia da sociedade e promove o surgimento de novas camadas sociais, que necessitam expressar suas visões da sociedade e aspirações. Se estas não encontram canais apropriados de partidos políticos para absorvê-las e buscar sua realização, a instabilidade se instaura e as chances de desordens, violência e golpe de Estado aumentam.

O Estado sem partidos é o Estado natural da sociedade tradicional. Nele a resistência conservadora transforma-o em Estado antipartidário. Quanto mais hostil o governo se revela com os partidos políticos na sociedade que se moderniza, tanto mais provável futura instabilidade nessa sociedade. Golpes militares são muito mais freqüentes em Estados sem partidos do que naqueles que possuem algum modelo de sistema partidário. O regime sem partidos é um regime conservador; um regime antipartidário é um

⁸⁸ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 402.

regime reacionário.⁸⁹ A estabilidade de um sistema político moderno – como assevera Huntington – depende da força de seus partidos políticos. Um partido, por sua vez, é forte na medida em que ele tem apoio institucionalizado na massa.

A suscetibilidade de um sistema político a intervenção militar varia inversamente à força dos seus partidos políticos. Golpes militares não destroem partidos; ratificam a deterioração que já ocorrera neles. Violência, tumultos, e outras formas de instabilidade política ocorrem com maior probabilidade em sistemas políticos sem fortes partidos do que nos sistemas que os possuem.⁹⁰

3.2.6 Sistemas eleitorais

Da igualdade de direitos dos cidadãos decorre o princípio republicano de que cada um tenha um voto, com peso igual para todos, nas eleições dos governos e dos legisladores, banido na atualidade o critério censitário que priorizava a desigualdade econômica e social. A fim de proteger o eleitor contra eventuais perseguições ou prejuízos, as legislações adotam medidas para assegurar o sigilo do voto. Diz Giusti Tavares – talvez um tanto prolixamente, mas não sem bastante pertinência em muitos aspectos:

Sistemas eleitorais são construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político.⁹¹

⁸⁹ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 407- 408.

⁹⁰ Idem, p. 408- 409.

⁹¹ TAVARES, J. A. G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas – teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 1994. p. 17.

Na racionalidade do sistema eleitoral encontra-se sempre uma teoria, - como afirma Giusti Tavares logo adiante – conscientemente assumida ou não, concernente à natureza, às funções e aos propósitos da representação política, que determina os princípios e os critérios com que o sistema eleitoral tece suas regras e constrói mecanismos, visando certos efeitos almejados sob as condições sócio-políticas em que o sistema eleitoral foi concebido.

Os sistemas eleitorais determinam o modo pelo qual os votos se transmudam em cadeiras nos parlamentos e, portanto, afetam a conduta do eleitor. Em outro sentido, orientam o destino do voto, isto é, se o eleitor vota em um partido ou em uma pessoa. Na primeira hipótese, importa saber se a transformação dos votos em cadeiras é ou não *proporcional*, de onde resulta que a principal divisão dos sistemas eleitorais se faz entre a representação proporcional e a majoritária. Releva ainda identificar quem realiza a seleção dos candidatos e aí os sistemas se bipartem em promover o voto na pessoa do candidato ou no partido. Tratando-se ambos os critérios (proporcional e majoritário) de questão de grau, além de ensejar combinações, a classificação geral e a tipologia dos sistemas eleitorais, como admite Sartori⁹², constitui assunto complicado.

O sistema eleitoral de concepção mais elementar – e por isso mais difundido – é o sistema majoritário. Vota-se no nome do agente político (na votação eletrônica identificado por um número) e o eleito será o que lograr maior número de votos, isto é, escolhido pelo maior número de concidadãos. Na hipótese majoritária, o vencedor “fica com tudo”. Adapta-se perfeitamente o sistema majoritário quando se trata da eleição de um só representante ou governante, como na escolha de Presidente da República, de Governador de Estado ou de Prefeito municipal. Todavia, mesmo nessas hipóteses, se forem mais de dois candidatos, pode ocorrer distorção, qual seja o fato de o candidato com maior soma de votos e, portanto, vencedor, ter obtido menos votos do que a soma dos votos dados aos candidatos derrotados, o que importa em ser a eleição decidida não pela maioria, mas pela minoria dos eleitores. Para afastar-se essa distorção, prejudicial à autoridade do vencedor, adota-se a eleição em dois turnos, quando nenhum dos candidatos obtém maioria absoluta no primeiro turno, disputando o segundo turno apenas os dois candidatos mais votados.

⁹² SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 15.

Entretanto, o sistema de dois turnos inclina os partidos a se tornarem flexíveis, como disse Duverger, levando-os a moderar a política, circunstância que milita contra a política ideológica e favorece a política pragmática, segundo Sartori⁹³. Entretanto, se os partidos são débeis ou só têm o rótulo de partido, consistindo em mero agrupamento de políticos em luta pelo poder, os sistemas eleitorais têm pouca importância.

A deformação, consistente no fato de o vencedor somar menos votos do que a soma dos votos dados aos vencidos pode ocorrer também nas eleições para o parlamento ou para uma de suas câmaras, no sistema distrital majoritário, quando os parlamentares são escolhidos uninominalmente por distrito, por maioria simples, como sucede na Grã-Bretanha, Estados Unidos, etc. A distorção já se verificou várias vezes na história britânica, quando, somados os votos de todos os distritos, evidenciou-se que o partido que obteve a maior soma de votos, havia eleito menor número de deputados do que o outro, que tivera votação menor. Explica o ocorrido a circunstância de que o partido que somou mais votos no total das circunscrições tenha perdido em vários distritos por poucos votos, enquanto em outros vencera com larga margem de sufrágios. O sistema enseja ainda sub-representação, na hipótese em que o percentual dos membros eleitos de uma agremiação partidária revele-se inferior ao percentual de seus votos relativamente ao total dos sufrágios. O inverso também sucede, isto é, a super-representação de um partido em relação aos outros. Não se exclui uma derradeira deformação do sistema majoritário: uma considerável minoria ficar alijada de participar do parlamento. Tais distorções influenciam a formação do sistema de partidos.

A crônica da sabedoria ou da malícia política e das fraudes eleitorais se enriqueceu com o traçado dos distritos, no modelo majoritário, quando se elege um só representante por distrito – como o sistema britânico ou o norte-americano. Ao estabelecer as dimensões e o desenho dos distritos, o legislador ou responsável pode considerar as tendências sociais, econômicas e eleitorais das populações respectivas, inserindo-as em um ou outro distrito, ou alterando o traçado deste, de acordo com as previsões e conveniências de um partido. Nos Estados Unidos, onde a eleição presidencial é realizada por um colégio eleitoral,

⁹³ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 80.

integrado por representantes estaduais eleitos pelo sistema majoritário, já sucedeu que o candidato vencedor tivesse obtido menos votos populares que o candidato derrotado. O abuso da técnica manipulatória da configuração de distritos tem ocorrido em vários países, tendo sido denominada de *gerrymandering*, em memória do astucioso político americano que ganhou fama por operá-la com perícia.⁹⁴ Esse abuso foi, finalmente, banido pela Suprema Corte em 1964, sob a presidência do Juiz Earl Warren, ao decidir o litígio entre *Reynolds v. Sims*, ao estabelecer que os distritos devem conter substancialmente igualdade populacional.

A deficiência da sub-representatividade de minorias, no sistema majoritário, tem-se atenuado pela elegibilidade de três ou mais deputados por distrito, combinado com o limite do voto de cada eleitor a número de candidatos inferior ao total, como ocorreu no Brasil com o Decreto nº 2.675, de 20/10/1875, conhecido por “lei do terço”, que estabelecia que o eleitor só poderia votar em dois terços dos candidatos. Resultado análogo também pode ser obtido pela técnica de chapa completa bloqueada, autorizando cada partido a inscrever apenas quantidade de candidatos inferior ao total que deve ser eleito.

Sem embargo desses expedientes, a muitos pareceu mais adequado ao critério de justiça, com vistas à distribuição de cadeiras entre os partidos disputantes de vagas em casa do parlamento, o sistema de *representação proporcional*, pelo qual se busca equivalência entre o percentual de votos conquistados por um partido e a quantidade de cadeiras que lhe caberão na câmara ou parlamento respectivo. Nesse critério, o vencedor não “fica com tudo”, pois o triunfo é compartilhado. Essa proporcionalidade propende a afastar a sub-representatividade, embora não a suprima por inteiro na hipótese de algum partido não lograr quociente mínimo, isto é, o denominado quociente eleitoral, obtido pela divisão do total de sufrágios pelo número de cadeiras a serem preenchidas, o que terá influência, certamente, no sistema partidário.

A representação proporcional foi concebida em meados do século XIX e teve, entre seus arautos, John Stuart Mill e Thomas Hare, tendo este projetado o procedimento com o

⁹⁴ Essa prática celebrou o governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, que, em 1812, arditamente traçou um distrito em forma de salamandra, o qual concentrava seus votos e dispersava os de seus opositores (apud SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 35).

qual se obtém a distribuição dos assentos. Observou-se que a representação proporcional dificulta ou obsta que um só partido logre a maioria e domine as políticas nacionais, tendo Charles Boix afirmado que sua implantação decorreu do receio de conservadores de que o crescimento eleitoral dos partidos socialistas os levasse ao poder.⁹⁵ Se assim foi, obstruiu-se com tal engenhosa artimanha a vontade popular. O sistema proporcional foi adotado inicialmente pela Bélgica em 1899, depois pela Finlândia, em 1906, pela Suécia, em 1907, e vários outros países. Ingressou no Brasil pelo Código Eleitoral de 1932 para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores.

Na Alemanha redemocratizada, após 2ª Grande Guerra, retornou a representação proporcional global – que já existira na República de Weimar (1919-1933) – para a câmara baixa do parlamento (*Bundestag*), mas conjugado com o voto majoritário em distritos uninominais. A distribuição das cadeiras, no âmbito nacional, se faz proporcionalmente à quantidade de votos conquistados pelo partido, desde que atingida a cláusula de barreira de 5%. Entretanto, o preenchimento das vagas correspondentes ao partido é feito com anterioridade pelos parlamentares eleitos nos distritos e o remanescente delas com os nomes constantes da lista partidária. Embora alguns classifiquem esse sistema como misto, na realidade não o é.

É difícil classificar todos os sistemas eleitorais claramente como majoritários ou proporcionais. O sistema de dois turnos pode ser tanto um sistema majoritário com distritos eleitorais de um só representante, como um proporcional com distritos eleitorais de vários representantes. Há, portanto, duas formas distintas de estabelecer a proporcionalidade vencedora: uma – a mais freqüente – por meio de quocientes eleitorais; a outra se obtém elegendo-se os vencedores de acordo com a votação que conseguem os candidatos em distritos com dois ou mais representantes (em um distrito de dois representantes seriam os dois primeiros mais votados, e assim sucessivamente). No primeiro caso se elegem os candidatos na base de *partes iguais* (quocientes eleitorais); no segundo, elegem-se na base

⁹⁵ BOIX, C. *Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies*. AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, v. 93, n. 3, setembro de 1999 *apud* FERREIRA FILHO, M. G. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 174.

das *maiores proporções* de votos.⁹⁶ Surge, de imediato, dúvida sobre a possibilidade de se considerar critérios proporcionais esses dois critérios distintos. Sartori opina afirmativamente, considerando que ambos os critérios produzem resultados proporcionais e que qualquer dos dois pode oferecer, *per se*, um mesmo grau de proporcionalidade justa.⁹⁷

A distinção entre sistemas majoritários e proporcionais não significa que todos os sistemas eleitorais possam classificar-se dicotomicamente nessas duas modalidades apenas, pois também encontramos os sistemas mistos. Pondere-se, entretanto, que amiúde se aplica erroneamente o conceito de misto. Considere-se o seguinte exemplo invocado por Sartori: um parlamento bicameral cujas câmaras alta e baixa se elegem por meio de sistemas diferentes, tal não configura um sistema misto. Somente os que elegem uma mesma câmara combinando critérios de proporcionalidade e de pluralidade constituem sistemas eleitorais que se pode chamar de mistos.

Giusti Tavares apurou 38 variedades de sistemas eleitorais, vigentes nas principais democracias representativas contemporâneas, o que lhe permitiu classificá-las em 14 variedades majoritárias, 2 mistas e 22 proporcionais, ordenando-as fundamentalmente, embora não exclusivamente, do ponto de vista do efeito diferenciado da *fórmula* de cada uma.⁹⁸

Os sistemas majoritários do tipo inglês são sistemas plurais de uma só eleição. Na hipótese de se exigir um vencedor por maioria absoluta, dever-se-á recorrer ou ao voto *alternativo*, como se usa, por exemplo, na Austrália, para a câmara baixa, ou ao sistema de eleição em dois turnos, em que os dois candidatos mais votados no primeiro turno disputam o turno final. O *voto alternativo* é um sistema de votação “preferente” no interior de distritos que elegem um só representante. Nele se exige que o eleitor numere a todos os candidatos na ordem da sua preferência. Os candidatos com menor número de votos são eliminados e se redistribuem as preferências até que se verifique o vencedor por maioria absoluta. Nessas condições, o voto alternativo insere-se no sistema majoritário. Enseja,

⁹⁶ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 16-17.

⁹⁷ Idem, p. 17.

⁹⁸ TAVARES, J. A. G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas – teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 1994. p. 18.

además, acentuada personalização do voto, embora se vote em candidatos de partidos diversos.

Há sistemas que oferecem uma espécie de prêmio à maioria, com o objetivo de criar ou robustecer uma maioria. Trata-se aí, sem dúvida, de votação proporcional. Assim, o sistema Sáenz Peña, utilizado na Argentina até 1962, que destinava, sobre a base dos distritos eleitorais, duas terças partes das cadeiras à lista partidária que obtivesse maior número de votos e o terço restante à lista do partido que conquistasse o segundo lugar. Não obstante utilizasse votação em listas para distritos com vários representantes, esse sistema criava uma ampla maioria absoluta, de modo a buscar a imposição de um sistema bipartidário em cada distrito eleitoral.

O Paraguai há bastante tempo, adotou um sistema pelo qual duas terças partes das cadeiras eram deferidas ao partido que conquistasse mais votos e o terço restante era distribuído proporcionalmente entre todas as demais listas partidárias. Sem embargo do desmedido prêmio à maioria, um terço era proporcional.

O *voto único transferível*, que apresenta alguma semelhança com o *voto alternativo*, é, todavia, ao contrário deste, proporcional, pois se encontra em distritos com vários representantes, enquanto o *voto alternativo* elege apenas um representante distrital. No sistema do *voto único transferível* os eleitores numeram os candidatos pela ordem de sua preferência, como no *voto alternativo*. Entretanto, todo voto acima do quociente eleitoral reverte para a segunda preferência. Os candidatos com número de votos inferior ao quociente são eliminados e as preferências de seus votos são redistribuídas até que todas as cadeiras sejam preenchidas. Há, ainda, outras fórmulas encontradas em eleições proporcionais, cuja análise refoge aos objetivos da presente dissertação.

Como observa Sartori, as diferenças entre os vários sistemas proporcionais são matemáticas. O fator, porém, mais importante para estabelecer a proporcionalidade ou desproporcionalidade do sistema de representação proporcional é o tamanho do distrito eleitoral, que se mensura pelo número de membros do parlamento ou câmara que cada distrito elege. Assim, desprezando-se os refinamentos matemáticos, pode-se afirmar que quanto maior seja o distrito (o que elege maior número de parlamentares) maior será a

proporcionalidade, como Holanda e Israel, que elegem representantes em nível nacional, respectivamente, 150 e 120 membros. Ambos os países, portanto, estão mais próximos da proporcionalidade pura. De modo contrário, quanto menor seja o número de representantes, menor será a proporcionalidade.

Muitas vezes os sistemas de representação proporcional conjugam-se com os sistemas de listas que oferecem aos eleitores a nominata dos candidatos dos partidos, com frequência número igual de nomes ao número de candidatos elegíveis pelo distrito. Essas listas podem ser *fechadas*, quando a ordem de elegibilidade dos candidatos partidários é escolhida pelo partido, na proporção em que este conquistar votos, ou *abertas*, quando inexistente ordem de elegibilidade pré-fixada pelos partidos, cabendo aos eleitores escolher os nomes dos representantes nos quais deposita seus votos.

No sistema de lista fechada o eleitor vota no partido, e não na pessoa dos candidatos, ou nesta só indiretamente, pois há uma ordem de nomes determinada pelo partido. O voto se destina à proposta política dos partidos, que devem tê-la definida para que o eleitor a escolha. O candidato vincula-se à proposta de seu partido, pela qual deve empenhar-se, caso eleito. Esse sistema é o que melhor realiza o processo político democrático, desde que os partidos tenham programas como fundamento de sua existência e propostas claras deles decorrentes que vincularão os candidatos respectivos.

A fórmula de lista organizada pelos partidos pode também prever que o eleitor quebre a ordem seqüenciada de nomes e vote em um nome de sua livre escolha, fora da ordem. Esse dispositivo foi denominado *panachage*. O sistema de lista aberta não contém seqüência ordenada de nomes estabelecida pelos partidos, deixando ao eleitor a livre escolha de nomes. Faculta a personalização do candidato, e sua escolha pelo eleitorado em virtude de seus dotes pessoais, reais ou imaginários, e, muitas vezes, ilusórios, alardeados, propagandeados, falsos, o que fraudava o interesse e a vontade de eleitor e vicia o processo democrático.

Deparam-se, ainda, duas fórmulas possíveis: a *lista livre* e o *voto limitado*. Na *lista livre* o votante tem tantos votos quantos forem os candidatos a serem eleitos, podendo dar dois votos a qualquer dos candidatos, como pode ainda votar em candidatos de partidos

diferentes. Esse sistema existe apenas na Suíça, país cujo ordenamento constitucional permite saber-se antecipadamente a duração e a composição do governo. Por fim, o *voto limitado* concede a cada eleitor mais de um voto, em número menor, porém, que o número de representantes elegíveis.

A deficiência dos sistemas majoritários é que são suscetíveis de manipulação. Entretanto, os sistemas proporcionais não são perfeitos, pois facultam a proliferação de partidos, deficiência que se reduz com a adoção de sistemas parcialmente proporcionais. Existe, ademais, outra técnica destinada a frear a multiplicação supérflua de partidos: a cláusula de barreira, a *Sperrklausel* alemã, de 5% na Alemanha, fixada, porém, em distintos percentuais em outros países, pela qual somente elegerá candidatos o partido cujos votos atingirem o percentual mínimo ou – em outra modalidade – o partido somente obterá registro, isto é, terá existência legal, se atingir o percentual mínimo de votos em um número determinado de eleições.

Nos povos com elevado grau de consciência pública e de consenso em torno de princípios constitucionais basilares, as conseqüências do sistema eleitoral e do sistema de governo no funcionamento da democracia representativa são escassas e tendem à irrelevância. Como assevera Giusti Tavares,

Uma sociedade civilizada pode funcionar com um sistema eleitoral e com um sistema de governo tradicionais ou mesmo arcaicos, como nos Estados Unidos, ou com um sistema de governo que, atravessado pela ambigüidade institucional e pela superposição de competências, contém a virtualidade do conflito intragovernamental, sem possuir regras ou autoridade superior para solvê-lo, como ocorre na Quinta República francesa.

Mas em países com baixo nível de consenso e de consciência pública, o funcionamento do sistema político depende, em quase todos os seus aspectos, e em grande medida, da adequação e da nitidez com que se definem constitucionalmente as regras eleitorais e os mecanismos do sistema de governo.⁹⁹

Parece-nos ser este o caso do Brasil.

⁹⁹ TAVARES, J. A. G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas – teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 1994. p. 373-374.

3.2.7 Os sistemas de governo

Nos governos, as relações entre os poderes legislativo e executivo podem apresentar-se sob três modalidades compatíveis com a poliarquia: ou ambos esses poderes são reciprocamente independentes, ou há equilíbrio entre eles, ou o legislativo subordina o executivo. Há uma quarta possibilidade de relacionamento, na qual o poder executivo subordina o legislativo, mas aí não subsiste a poliarquia, e tem-se o governo autoritário ou a ditadura.

A primeira modalidade, caracterizada pela separação de poderes, surgiu nas monarquias constitucionais ou limitadas, na evolução histórica do absolutismo para o governo representativo, que culminou com o *presidencialismo* ou *sistema presidencial de governo*. Essa designação expressa o predomínio do executivo corporificado no Presidente da República. A segunda modalidade indica interdependência entre os poderes legislativo e executivo, que não atuam separadamente, embora conservem sua distinção. Situa-se aí o *parlamentarismo* ou o *sistema parlamentar de governo*, no qual a soberania corresponde ao legislativo. A terceira modalidade, raramente praticada, denominada de *governo diretorial*, é típica do regime suíço. Nela o parlamento governa, limitando-se o poder executivo a aplicar as decisões do parlamento.

Sem embargo, existem ainda sistemas mistos ou intermediários, como o semipresidencialismo, em que o executivo é exercido conjuntamente pelo presidente, chefe do Estado, eleito, no mais das vezes, pelo voto popular, e por um primeiro-ministro, chefe do governo, sujeito ao parlamento, como na França, e a forma exótica de Israel, com presidente e primeiro-ministro eleito pelo voto popular, entre outras características. Como se observa, os sistemas mais disseminados são presidencialismo e parlamentarismo. Entretanto, para o observador rigoroso resulta bastante difícil classificar vários sistemas existentes em uma dessas duas modalidades. Decorre essa dificuldade, em parte, da circunstância de que a maioria dos sistemas presidenciais não é definida adequadamente e,

de outra parte, do fato de que os sistemas parlamentares diferem tanto entre si que sua denominação comum se torna ilusória.

3.2.7.1. Presidencialismo

Juridicamente o sistema presidencial se caracterizou, desde 1787 (Estados Unidos), pela separação e independência dos três poderes, executivo, legislativo e judiciário, cada um com competência relativamente especializada em uma das três funções do Estado. O executivo é exercido unipessoalmente pelo Presidente da República.

O primeiro critério comumente utilizado para definir um sistema presidencial é a eleição popular direta ou quase direta do chefe do Estado para o exercício de um mandato por tempo determinado, variável de quatro a oito anos. Esse critério constitui certamente condição definitiva necessária, porém, insuficiente. Como argumenta Sartori, Áustria, Islândia e Irlanda utilizam a eleição popular direta de seus presidentes e, no entanto, seu presidencialismo é, apenas, de fachada. Sem importar o que digam suas constituições a respeito de suas prerrogativas de poder, esses presidentes são pouco mais que decorativos, pois Áustria, Islândia e Irlanda funcionam com todas as características de sistemas parlamentares.¹⁰⁰ Apesar da popularidade de seus presidentes eleitos, não se pode classificar a esses países como presidencialistas. Duverger classifica-os como semipresidenciais, fundado apenas no critério jurídico-constitucional.

Um segundo critério conceitual ampara-se em que o executivo, nos sistemas presidenciais de governo, não é designado ou destituído pelo voto do parlamento. O

¹⁰⁰ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 97-98.

governo constitui prerrogativa presidencial; é o presidente, a seu arbítrio, quem nomeia ou substitui os seus ministros. Note-se, todavia, que tal critério característico não desaparece na hipótese de se conceder ao parlamento – como ocorre em alguns sistemas presidenciais – o poder de censurar ministros, mesmo quando a censura parlamentar determina a renúncia ao cargo. O critério distintivo não desaparece porque em ambas as hipóteses o presidente detém, de modo unilateral, o poder de nomear e preencher os cargos do seu ministério como melhor lhe aprouver.

Todavia, ainda não bastam esses dois critérios para identificar um sistema presidencial. Acresce que um sistema presidencial puro não comporta nenhuma hipótese de outra autoridade que se interponha entre o presidente e seu ministério. O terceiro critério, de acordo com Sartori, é que o presidente dirige o executivo.

Em conclusão, um sistema político é presidencial se – e somente se – o chefe de Estado (o presidente) *(a)* é eleito popularmente; *b)* não pode ser destituído do cargo por votação do parlamento ou do congresso no curso do seu mandato pré-estabelecido, exceto, obviamente, a hipótese de *impeachment*, por crime de responsabilidade; e *c)* encabeça ou dirige de alguma forma o governo que designa. Quando concorrem estas três condições conjuntamente temos, sem dúvida, um sistema presidencial puro.¹⁰¹

Não obstante, encontramos países – como Estados Unidos, Argentina, Bolívia e Chile, até o governo Allende, – cujas eleições presidenciais são, ou foram, quase diretas, - nas quais o presidente é (ou foi) eleito pelo parlamento ou por algum colégio eleitoral, como no caso de nenhum candidato obter maioria absoluta do voto popular. Todavia, essa particularidade não é de monta a desnaturar o sistema presidencial. No modelo, cujo protótipo reside em Washington, o parlamento não pode destituir o presidente, que enfeixa o executivo (salvo *impeachment*), nem o presidente pode destituir o parlamento, sendo que o executivo constitui organismo autônomo.

Na atualidade encontramos uns vinte países presidencialistas, concentrados, em sua maioria, na América Latina, além do protótipo, na América do Norte. Por razão histórica a

¹⁰¹ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 99.

Europa não possui sistemas presidenciais puros. Quando os Estados europeus iniciaram a prática do governo constitucional, todos, com exceção da França, que se converteu em República em 1870, eram monarquias. Estas já possuíam um chefe de Estado hereditário. Mas, enquanto o Europa não possuía presidente eleito, pelo menos até 1919, na América, quase todos os países proclamaram sua independência como repúblicas, exceto o Brasil e, em certo sentido, o México. Como repúblicas, tiveram de eleger seus chefes de Estado, isto é, seus presidentes. Assim, a divisão entre os sistemas presidenciais e os parlamentares não resultou da adoção de teorias que sustentassem a superioridade de um sistema em relação ao outro, mas, sim, da situação histórica.

3.2.7.2. Parlamentarismo¹⁰²

O princípio fundador dos sistemas parlamentares, qual seja o de que o parlamento é soberano, conferiu-lhes a denominação. Distingue a natureza dos mesmos a ausência de separação do poder entre o governo e o legislativo. O compartilhamento desse poder é a característica fundamental do parlamentarismo.

Essa palavra, porém, não designa um sistema apenas. Se o funcionamento dos sistemas parlamentares se revela tão diversificado, na realidade, sua explicação encontra-se no fato de se vincularem a espécies bastante distintas de relações entre o executivo e o legislativo, das quais constituem, por sua vez, o resultado. Há, pelo menos, três variedades principais de sistemas parlamentares: o sistema de primeiro-ministro ou de gabinete, do tipo inglês, em que o executivo forçosamente prevalece sobre o parlamento; o modelo francês de governo por assembléia (Terceira e Quarta Repúblicas), que quase impossibilita

¹⁰² Amparamos nossa exposição dos sistemas de governo na visão de Sartori, cuja propriedade e penetração – a nosso juízo – outros enfoques não foram capazes de afastar.

governar; e, entre ambos esses modelos, encontra-se a fórmula do parlamentarismo controlado pelos partidos.¹⁰³

Pode-se compartilhar o poder de muitas maneiras. Sartori vislumbra clareza nessa penumbra ao se voltar para a estrutura de autoridade nuclear em que se outorga poder ao chefe do executivo, o primeiro-ministro, para governar. De acordo com esse ponto de vista, o chefe do governo pode relacionar-se com os demais integrantes do mesmo como:

- a) Um primeiro *acima de seus desiguais*.
- b) Um primeiro *entre desiguais*.
- c) Um primeiro *entre iguais*.

Eis aí todas as fórmulas para compartilhar o poder nos sistemas parlamentares porque excluem a concentração do poder em uma só pessoa, como sucede com o presidente norte-americano, cujo governo é somente seu gabinete privado. Na realidade, são fórmulas muito diferentes. Um primeiro-ministro britânico está na situação em que é um *primus* acima de seus desiguais, porque ele é o que realmente comanda o governo e desfruta liberdade para designar e destituir ministros que certamente lhe são “subordinados”. O chanceler alemão é menos preeminente, mas continua sendo um *primus* entre desiguais, enquanto que o primeiro-ministro de um sistema parlamentar ordinário é um *primus inter pares*, e, portanto, não é tão *primus* na realidade.¹⁰⁴

Um primeiro *acima de seus desiguais* é o chefe do executivo que, por sua vez, é chefe do partido, quem dificilmente pode ser destituído pelo voto do parlamento, e quem designa ou substitui os ministros do seu gabinete como lhe aprouber. De modo que este “primeiro” governa acima de seus ministros e pode contradizer suas ordens. Um *primeiro entre desiguais* poderia não ser o líder do partido oficial, e, no entanto, não se lhe poderia destituir por meio de um mero voto parlamentar de desconfiança; espera-se que permaneça no cargo ainda que os membros do seu gabinete mudem. Assim este “primeiro” pode

¹⁰³ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 116-117.

¹⁰⁴ Idem, p. 118.

destituir seus ministros, mas estes não podem destituí-lo. Por fim, *um primeiro entre iguais* é um primeiro-ministro que cai com seu gabinete, que geralmente deve incluir no gabinete ministros que lhe são “impostos”, e que tem pouco controle sobre o grupo, pois tais ministros buscam seus próprios interesses.¹⁰⁵

Essas fórmulas contemplam uma escala de acordos para compartilhar o poder que prejudica as concepções convencionais sobre vantagens ou excelências do sistema parlamentar sobre o presidencial, ou vice-versa. Mas também, com apoio nessa escala, se pode afirmar que um primeiro-ministro inglês pode governar muito mais efetivamente do que um presidente estadunidense.¹⁰⁶ As fórmulas de compartilhar o poder que melhor têm atendido à promessa de governar são: *a)* um primeiro-ministro acima de seus desiguais, e *b)* um primeiro-ministro entre desiguais. Ambas essas hipóteses de governo parlamentar com melhor desempenho encontramos na experiência inglesa e na alemã. Obviamente, o melhor desempenho aproveita à democracia.

O sistema inglês de primeiro-ministro pressupõe governo de um só partido. Entende Sartori que fracassaria na hipótese de governo de coalizão. Além de governo de um só partido, pressupõe também um sistema de distritos eleitorais que elege um só representante, o que engendra a modalidade de sistema bipartidário. Saliente-se ainda que o governo de um só partido requer estrita disciplina partidária, a qual predomina em Westminster, pois, lá, votar contra o governo do próprio partido, significaria jogá-lo à oposição. Resulta dessas circunstâncias que o governo de Westminster depende de três condições relevantes, as quais sugere Sartori que dependem uma da outra na seguinte ordem: *a)* eleições majoritárias; *b)* um sistema bipartidário; e *c)* uma forte disciplina partidária.¹⁰⁷ Desse esquema extrai Sartori a implicação de que, caso se altere a primeira condição, eclodirá um “efeito dominó”, não percebido pelos acadêmicos e políticos britânicos que pressionam pela adoção de algum sistema de representação proporcional e, em todo caso, pela revogação do sistema em que o vencedor fica com tudo. Nessa conjuntura, o sistema inglês

¹⁰⁵ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 118-119.

¹⁰⁶ POLSBY, N. W. *Does Congress work?* In: *Bulletin of the American Academy of Art and Sciences*, Massachusetts, v. XLVI, n. 8, maio de 1993.

¹⁰⁷ SARTORI, G., op. cit. p. 120.

de primeiro-ministro pode ser facilmente destruído enquanto que, pelo contrário, não é fácil criá-lo.

O Reino Unido e os países que seguem o modelo inglês constituem o modelo forte de parlamentarismo com um primeiro-ministro, ao passo que a Alemanha apresenta o modelo débil, o mais débil da categoria.¹⁰⁸ A República Federal Alemã nunca teve um sistema de dois partidos (mesmo que se considere a UDC e a USC bávara como um só partido), e só por breve período foi governada por um só partido. Durante muito tempo possuiu um sistema de três partidos, enquanto seus governos de coalizão sempre foram de dois membros, ausente o sistema eleitoral majoritário. Ademais, o chanceler alemão é eleito no parlamento e por ele, e de nenhum modo formal (legalmente formal) é o líder do seu partido. Circunstância peculiar consiste em que os partidos alemães informam ao eleitorado, ao ensejo das eleições, quem seria seu chanceler no caso de vitória eleitoral, infringindo ou, pelo menos, debilitando o princípio parlamentar. Sartori, todavia, não dá muita importância a esse fato, pois a designação pré-eleitoral do primeiro-ministro é viável em um sistema partidário de dois ou de dois e meio partidos, que faculta somente a dois contendores a possibilidade de vitória. Todavia, carece de sentido em sistemas multipartidários que necessitam de coalizões mais amplas de mais de dois partidos, revelando-se, ademais, absurda a indicação pré-eleitoral de primeiro-ministro quando as coalizões amplas de governo são formadas por partidos cuja força é semelhante, hipótese em que o cargo de primeiro-ministro é negociado pelos partidos coligados.

Sartori atribui a formação do sistema alemão aos seguintes fatores e razões que explicam a *Kanzlerdemokratie* e com a seguinte ordem: *a*) a proibição dos partidos opostos ao sistema; *b*) a *Sperrklausel*; e *c*) o chamado voto construtivo de censura. Sartori diverge da maioria dos observadores que afirmam que o sistema tripartidário alemão se deve à cláusula de exclusão de 5%, a *Sperrklausel*, combinada com o sistema eleitoral misto (meio majoritário). Considera equivocada essa explicação. Entende ele que o sistema eleitoral alemão resulta em representação proporcional quase pura, sendo pouco provável que o umbral de 5% reduza o formato de um sistema de partidos a três contendores em algum

¹⁰⁸ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p.121.

lugar, incluída a Alemanha. Sustenta Sartori que os primórdios do sistema político alemão não se encontram no sistema eleitoral, mas na circunstância de que as decisões judiciais modificaram fundamentalmente o “desenvolvimento natural” do sistema de partidos. O Tribunal Constitucional de Karlsruhe proibiu em 1953 o funcionamento do Partido Socialista do Reich, neonazista, e, em 1956, o Partido Comunista. Não fossem essas decisões judiciais, talvez o sistema tripartidário alemão não existisse. Assim as estruturas constitucionais em nada influíram nesse relevante acontecimento. Avalia ainda Sartori que aquelas decisões judiciais foram particularmente “circunstanciais”, pois decorriam do estado de ânimo que prevalecia nos anos cinqüenta e do contexto específico que as justificou, não acreditando o autor citado que pudessem se repetir, na atualidade, em alguma democracia estabelecida.¹⁰⁹

De modo que o primeiro fator explicativo do sistema político alemão, segundo Sartori, foi a vedação da atuação dos partidos opostos ao sistema, no importante significado de que proporciona aos outros dois fatores uma força de que carecem por si mesmos. Após a cláusula de barreira, a *Sperrklausel*, já apreciada, merece atenção o terceiro fator – o voto de censura construtivo – que constitui o elemento especificamente constitucional da *Kanzlerdemokratie*. Essa norma estabelece que o chanceler não pode ser destituído pelo voto de censura do parlamento, a menos (e até que) se tenha designado o seu sucessor. Embora essa possibilidade constitucional não constitua obstáculo intransponível, não se deve menosprezar sua eficácia, como pondera Sartori, pois é muito mais fácil reunir uma maioria negativa, maioria que simplesmente destitua um governo, do que congrega uma maioria positiva que também se ponha de acordo sobre a pessoa do novo chanceler.¹¹⁰

Depois de ter observado que o princípio da liderança alemã parecia apresentar constituição mais débil do que o inglês, Sartori conclui que essa debilidade é corrigida pelo voto de censura construtivo, além de contar com um reforço adicional, pelo qual o parlamento somente nomeia o chanceler, e não o governo todo, como ocorre na maioria dos sistemas parlamentares. Esse procedimento assegura que o *premier* esteja acima de seu governo; que ele é, definitivamente, como se disse antes, um primeiro *entre desiguais*.

¹⁰⁹ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 122-123.

¹¹⁰ Idem, p. 123.

Tendo presente que o modelo alemão – como se viu – resultou de circunstâncias particulares, ele se revela mais difícil de ser imitado com sucesso, contrariamente ao que muitos pensam, do que o sistema inglês, que se conformou constitucionalmente. Como decorreu de circunstâncias especiais, que desaparecem ou se alteram com o tempo, Sartori prevê a possibilidade de que o sistema alemão, como foi até a metade dos anos noventa, poderia estar desaparecendo, desde que outros partidos já ultrapassam a barreira de 5%, podendo a unificação das duas Alemanhas aumentar, com o tempo, o número de partidos para quatro ou cinco. Esses fatos colocariam em cheque a sobrevivência da *Kanzlerdemokratie*, pois a força do chanceler não vai além do seu próprio partido. Essa limitação carece de importância enquanto o segundo sócio das coalizões alemãs, o PFD, foi seis a sete vezes menor, condições em que o partido liberal não pode aspirar a nomear o chanceler, nem condicionar sua designação; seu poder se restringiria a destituir o governo de coalizão dominado pelos socialistas ou pelos democrata-cristãos. Supondo-se, todavia, que outros partidos se tornassem importantes e que as futuras coalizões tivessem que incluir, pelo menos, três partidos cuja força fosse quase igual ou menos desiguais, o sistema de primeiro-ministro do modelo alemão, sob tais condições, deixaria de funcionar, já que seus outros fundamentos – a “eleição solitária” no parlamento e o voto de censura construtivo – provavelmente não seriam suficientes para ampará-lo.¹¹¹

Encontram-se outros exemplos de governos parlamentares funcionais, entendendo-se “funcional” com dois significados, quais sejam governo efetivo e governo estável, distinção que Sartori acomoda em três combinações: *a)* governo efetivo e estável; *b)* governo estável e possivelmente efetivo; *c)* governo instável.

A primeira combinação inclui principalmente os sistemas de um primeiro-ministro, mas também abrange países com um “sistema em que predomina um partido”, como Suécia e Noruega (durante prolongados períodos desde a década de 1930), Japão (entre 1954 e 1993) e Espanha (desde 1982), que não podem possuir as estruturas de um sistema de primeiro-ministro, nem um formato de dois ou três partidos, e que, não obstante, possuem durante dez e até quarenta anos o governo de um só partido (do mesmo partido), pelo mero

¹¹¹ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 124-125.

fato de que em legislaturas sucessivas esse partido obtém a maioria absoluta de cadeiras. Deve-se distinguir entre sistema de partidos predominante, no qual avultam as qualidades sistêmicas, e sistema de um partido dominante, em que um só partido desfruta de cômoda maioria relativa sobre os demais, o que muitos autores não fazem.

Os sistemas com um partido predominante proporcionam a estabilidade e a efetividade pertinentes aos governos de um só partido, embora neste esquema talvez não haja correlação positiva entre eficiência e duração, porque os países que não possuem governos alternados (ou só em raras ocasiões) carecem do estímulo proporcionado pelo rodízio de dois partidos no poder. Releva considerar que aquilo que não se pode lograr por meio do princípio da liderança, pode obter-se mediante uma especial estruturação do sistema de partidos. Esta constatação amplia significativamente o elenco das democracias parlamentares funcionais através de casos que não se podem explicar mediante algum acordo constitucional.¹¹²

Países que saem de uma ditadura parece não terem outra opção senão o governo parlamentar. Assim a maioria das poliarquias latino-americanas, descontente com o regime presidencial, mudaria para o parlamentar. Sem as condições estruturais a amparar um modelo de sistema parlamentar, o caminho natural desses países é a adoção pura e simples do princípio do governo de assembleia, apontado por pregoeiros do parlamentarismo como um descaminho, uma forma degenerada do regime. Não é essa a verdade, porém. Se o princípio básico de todos os sistemas parlamentares é a soberania do parlamento, o governo de assembleia constitui conseqüentemente a aplicação daquele princípio.

O protótipo do governo de assembleia foi a Terceira República francesa, chamada significativamente de “República de deputados”. Mas a Quarta República francesa e a Itália a afastaram por meio do fortalecimento do governo partidário, ironicamente alcunhado de “partidocracia parlamentar”. A maior parte das experiências parlamentares pós-comunistas, na atualidade, é do tipo assembleísta. Esse modelo apresenta as seguintes características, segundo Giovanni Sartori: *a)* o gabinete não dirige a legislatura; *b)* o poder não está unificado, mas disperso e atomizado; *c)* a responsabilidade do todo quase desaparece; *d)* há

¹¹² SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 126.

pouca ou nenhuma disciplina partidária; e) os primeiros-ministros e seus gabinetes não podem atuar rápida e decisivamente; f) as coalizões raras vezes solucionam seus desacordos e nunca terão segurança de contar com o apoio parlamentar; e g) os governos nunca podem atuar e falar uníssona e claramente.¹¹³

Nesse modelo nota-se a disposição de mudar o governo com frequência. Os governos de coalizão que caem são substituídos por outro governo de coalizão dos mesmos partidos. Por isso derrubar o próprio governo não significa, como na Inglaterra, entregá-lo aos outros, mas dar-se oportunidade aos ministeriáveis de ingressar no gabinete. Para um candidato a primeiro-ministro, a instabilidade do gabinete é uma porta aberta para a sua carreira.¹¹⁴ Mas qual a relevância da instabilidade do gabinete, nestes casos, para a democracia, para os desígnios do povo? Amiúde se afirma que a “estabilidade” é a principal característica da democracia funcional. Raciocina-se que se um sistema parlamentar logra um governo estável, também obterá um governo efetivo. Inversamente, o governo instável constitui sintoma de um mau governo. Não obstante, essas avaliações não abrigam toda a verdade.

Entende-se por “governabilidade” a eficácia ou eficiência do governo em executar as providências requeridas pela sociedade. Note-se que o conceito não concerne às qualidades reais e pessoais do governante, mas a capacidades estruturais. Os desempenhos dependem tanto das pessoas como a condução de um veículo depende dos condutores, para usar uma imagem utilizada por Sartori. Os condutores, porém, necessitam de estradas, além das condições operativas do veículo para realizar um plano de transporte ou deslocamento. Da mesma maneira, não se pode ter um governo capaz de tomar decisões, sem um cargo de primeiro-ministro que lhe permita tomar tais decisões, além de outras condições favoráveis, pois esse modelo de primeiro-ministro poderia achar-se impossibilitado de atuar se o processo de adotar providências fosse minado de obstáculos e reagisse negativamente. Pondere-se, outrossim, que não se deve confundir “governo eficaz” com “governo ativista”. Aquele é um governo capaz de executar suas políticas, embora, em determinadas situações, possa optar por não agir, se a inatividade for mais vantajosa para seu projeto de governo.

¹¹³ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 128.

¹¹⁴ Idem, p. 128-129.

Portanto, o governo eficaz pode decidir não atuar, enquanto que o governo impotente não consegue atuar, ainda que queira. Por sua vez, o governo ativista pressupõe que não há problema que a política não resolva e, por isso, faz sempre e faz muitas coisas, que podem se revelar inapropriadas ou prejudiciais. Nessas condições, melhor seria que esse governo fosse ineficiente: quanto menos eficaz fosse, menores seriam os danos.¹¹⁵

Governo estável não se confunde com democracia estável. A democracia estável, a estabilidade do regime é sempre necessária. A estabilidade do governo, porém, depende de sua mera *duração*. Os governos podem ser longevos e impotentes. Sua longevidade não implica eficácia ou eficiência. Sucede amiúde, nos sistemas parlamentares que necessitam se organizar com governos de coalizão, que prolonguem sua sobrevivência não fazendo nada. Nessas circunstâncias, o pouco que conseguem realizar fazem-no nos primeiros meses, quando é mais difícil serem destituídos. Depois se deixam flutuar na bonança, evitando escolhos, como reformas e medidas que contrariem interesses poderosos e provoquem censura e desestabilização, e assim permanecem, à deriva, sem fazer nada. Por conseguinte, embora se possa conceder que a estabilidade do governo seja necessária para a realização de um programa, não a constitui, porém, condição suficiente do governo efetivo.

Tanto o presidencialismo como o parlamentarismo pode frustrar expectativas. A insatisfação com ambos esses modelos buscou uma solução mista, uma forma política que contivesse o mais prestigiado de cada um desses sistemas. A essa forma mista se chamou de semipresidencialismo.

3.2.7.3 Semipresidencialismo

O semipresidencialismo buscou no presidencialismo a presidência eleita popularmente ou, ao menos, um presidente que não é eleito no parlamento e pelo parlamento. Como analisa Sartori,

¹¹⁵ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 130.

Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es ‘semi’ precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.¹¹⁶

Não obstante, essas características não são suficientes para definir o semipresidencialismo. Com respeito ao presidencialismo, aquele hauriu vigamentos no protótipo indisputável da presidência norte-americana, que se consolidou em um esquema difundido por vários países. Entretanto, não se pode definir um sistema político sem localizá-lo em algum país.

O semipresidencialismo, sem nenhuma dúvida, possui paradigma marcante na Quinta República francesa, razão pela qual orientará nosso escorço, embora se possa mencionar também como semipresidenciais – como o fez Duverger – além da França, os governos da Alemanha de Weimar, Portugal (entre 1976 e 1982), Sri Lanka, Finlândia, Áustria, Islândia e Irlanda, embora Shugart e Carey incluam a Irlanda entre os países parlamentaristas (apud SARTORI, 2001, p. 142). Em dezembro de 1993, também a Rússia adotou o sistema semipresidencial.

Para Sartori, um sistema político é semipresidencial se concorrem as seguintes características: *a)* o chefe de Estado (o presidente) é eleito pelo voto popular, seja direta ou indiretamente, para um período predeterminado no cargo; *b)* o chefe de Estado compartilha o poder executivo com um primeiro-ministro, estabelecendo-se uma estrutura de autoridade dual cujos três critérios definitórios são: *c)* o presidente é independente do parlamento, mas não se lhe permite governar sozinho ou diretamente, conseqüentemente sua vontade deve ser canalizada e processada por meio de seu governo; *d)* o primeiro-ministro e seu gabinete são independentes do presidente porque dependem do parlamento; estão sujeitos ao voto de confiança e (ou) ao voto de censura, e em ambos os casos exige-se o apoio de uma maioria parlamentar; *e)* a estrutura de autoridade dual do semipresidencialismo faculta diferentes

¹¹⁶ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 136.

contrapesos de poder, assim como predomínios de poder variáveis dentro do executivo, sob a rigorosa condição de que a “potencial autonomia” de cada unidade componente do executivo subsista.¹¹⁷

Os sistemas semipresidenciais, por decorrência de sua própria denominação, apresentam uma estrutura duplicada de poder, como um corpo com duas cabeças. Com esta configuração, o esquema constitucional do semipresidencialismo impõe uma diarquia entre um presidente, que é o chefe do Estado, e um primeiro-ministro, que chefia o governo.

Na Constituição francesa de 1958, as atribuições do primeiro-ministro foram traçadas nos artigos 20 e 21, em que se estabelece, respectivamente, que “O governo determina e dirige a política nacional”, e que o “primeiro-ministro dirige as ações do governo”. Por sua vez, as atribuições do presidente foram esboçadas com menor transparência e mais esparsamente nos artigos 11, 12, 15, 16 e 52 da Constituição, nos quais se verifica que os poderes mais importantes do presidente apresentam caráter ocasional; não são atribuições normais, mas faculdades excepcionais, que só podem ser exercidas raras vezes. Acresce que a maioria das prerrogativas presidenciais não constitui poderes de decisão; destina-se antes a impedir uma decisão ou a submeter a providência ao povo francês através de dissolução do parlamento ou referendun e, de certo modo, lhe reserva a atuação ao âmbito da defesa nacional e da política exterior. O presidente pode ainda opor-se a qualquer medida por meio de seu *pouvoir d’empêcher*, seja pelo veto, seja negando-se a firmar decretos. Todavia, não só o texto da Constituição de 1958 fixa os traços do sistema semipresidencial, já que a alteração de 1962 conferiu-lhe a fisionomia atual com um aporte relevante: a eleição direta do presidente pelo povo.

Enorme problema para os sistemas presidenciais, de difícil enfrentamento, é o das maiorias divididas, quando a maioria popular que elege o presidente não é a mesma representada no parlamento, onde o presidente eleito vai se defrontar com uma maioria que se lhe opõe. E o sistema semipresidencial enfrenta a mesma dificuldade? Para alguns inexiste diferença, pois sustentam que em ambos os sistemas uma maioria dividida impele fatalmente ao conflito e à paralisação. No sistema presidencial o conflito eclode entre o

¹¹⁷ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 148-149.

presidente e o Congresso, ao passo que no sistema semipresidencial o conflito ocorre entre o presidente e o primeiro-ministro apoiado pelo parlamento; em nenhum dos dois sistemas o conflito é afastado.

Para Duverger e outros, o semipresidencialismo não é uma síntese dos sistemas parlamentar e presidencial, mas uma alternância entre fases presidenciais e parlamentares, de modo que o sistema francês é presidencial quando a maioria presidencial e parlamentar são a mesma, e parlamentar, quando são diversas (apud SARTORI, 2001, p. 139-140). Sartori diverge dessa concepção. Para ele, enquanto o presidencialismo puro é uma estrutura propensa à paralisação, o semipresidencialismo propõe um mecanismo que a evita. Rechaça ele a idéia de alternância de fases presidenciais e parlamentares ao afirmar que ocorre mera oscilação, e não alternância. A alternância sugere que se passa de um regime a outro, enquanto que a oscilação é um movimento dentro do sistema. Quando algo oscila, continua sendo o mesmo. Segundo a interpretação de Sartori, o semipresidencialismo evoluiu até se converter em um verdadeiro *sistema misto* baseado em uma estrutura *flexível* de autoridade dual, isto é, um executivo bicéfalo, cuja “primeira cabeça” muda (oscila) quando mudam as combinações da maioria.

Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la ‘material’ (las convenciones constitucionales). A la inversa, y alternativamente, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro, apoyado por su propio Parlamento y también porque la Constitución formal (lo que establece por escrito) apoya su pretensión de gobernar por derecho propio.¹¹⁸

Não resta dúvida de que qualquer estrutura dual pode afastar-se da sinergia e incidir em enfrentamento e, conseqüentemente, paralisar, por obra do conflito. Não há garantia de que tal não ocorra no semipresidencialismo francês. Mesmo assim, como remata Sartori, deve-se reconhecer que, com esta fórmula, o problema das maiorias divididas encontra solução na “troca de cabeça”, ao reforçar a autoridade de quem obtenha a maioria. “Y éste es un brillante, aunque involuntario, acto de brujería constitucional.”¹¹⁹

¹¹⁸ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 140-141.

¹¹⁹ Idem, p. 141.

3.2.8 Críticas aos sistemas de governo

Com a exceção dos Estados Unidos, o presidencialismo, nos demais países que o adotaram, não tem funcionado a contento, ou tem ensejado rotundos desastres. A despeito da impressão superficial de robustez, oriunda da sua rigidez, quando comparado ao parlamentarismo, mormente ao parlamentarismo de assembleia, o presidencialismo, na realidade, tem se revelado frágil na sua prática, sucumbindo, amiúde, a golpes de Estado e outros infortúnios.

Quando as instituições são concebidas para organizar a convivência ou superar dificuldades de uma sociedade e atendem às idiossincrasias dessa sociedade e aos objetivos a que se destinam, elas frutificam, cumprem sua função e dão testemunho de sua excelência. Assim os sistemas de governo. Entretanto, se outros países, mormente os novos e emergentes, maravilhados com o seu funcionamento no país de origem, decidem importá-los e adotá-los, dificilmente renderão os mesmos frutos e terão igual desempenho que tiveram no país de origem, e muito provavelmente se revelem nocivos e até calamitosos, já que inadequados ao meio e à índole da sociedade para onde foram transplantados. Essa parece ter sido a sina do presidencialismo nos países latino-americanos, cujos costumes e valores são bem diversos dos norte-americanos, que lhe deram origem.

O traço mais característico do presidencialismo de Washington é a separação dos poderes, com o mecanismo dos freios e contrapesos, divisão que separa o executivo do apoio parlamentar, realidade que fez Neustadt afirmar que os Pais Fundadores não criaram um governo de poderes separados, mas “um governo de instituições separadas que compartilham o poder”, enquanto que, para Jones, “temos um governo de instituições separadas que competem pelo poder compartilhado”, o que o faz qualificar o sistema político norte-americano como um “sistema truncado” (apud SARTORI, 2001, p. 101). Por sua vez, Sartori insiste em que a característica definitiva e central do modelo de Washington é de

“um poder Executivo que subsiste separado, por direito próprio, como um organismo autônomo.”¹²⁰

Isso, porém, não significa que o presidente dos Estados Unidos seja indiferente ao apoio do Congresso. Apesar de dividida e, na verdade, quanto mais dividida a estrutura do poder, mais necessário, parece, ter um governo unido, o que implica o controle do executivo e do Congresso pela maioria. Esta, aliás, foi, durante um século e meio, a teoria e a prática do governo norte-americano. A partir, porém, do governo Eisenhower, em 1954 e em 1957, o Congresso foi controlado pela oposição, após 72 anos, o que voltou a ocorrer nos anos subsequentes com certa frequência. O Congresso, com maioria oposicionista, provoca, com frequência, paralisação e indefinição política. Em outro enfoque, o fato de um Congresso dominado pela maioria de um partido apoiar o governo de outro partido significará contribuir para que se tenha outra presidência do adversário.

È ilusório acreditar que o sistema presidencial seja responsável por governos fortes. Como afirma Sartori, a opinião de que os sistemas presidenciais são sistemas fortes, ironicamente, se apóia no pior dos acordos estruturais – um poder dividido sem defesa ante o governo dividido –

y no comprende que el sistema estadounidense funciona, o ha funcionado, **apesar** de su Constitución, y difícilmente **gracias** a su Constitución. En la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (‘horse trading’) favores para los distritos electorales. Quedamos finalmente con la institucionalización de la política de las componendas, lo que no es nada admirable. Lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil.¹²¹

No Brasil, conhecemos por demais as calamidades associadas à prática do nosso sistema presidencial. Sem falar na República Velha – o que fugiria aos objetivos desta dissertação – somente na Nova República, não se pode ocultar os infortúnios causados pela convivência contínua de presidentes com maiorias oposicionistas no Congresso, que

¹²⁰ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 101-102.

¹²¹ Idem, p. 104-105.

redundou no *impeachment* de um presidente e em barganhas com distribuição de cargos públicos e outros favores para obter a aprovação de seus projetos no legislativo.

Embora Mayhew sustente ser de escassa relevância o fato de se apresentar dividido o controle partidário nos Estados Unidos, entre a presidência e o Congresso, por não afetar a produção legislativa (apud SARTORI, 2001, p. 103), não considera ele a realidade apontada por Sartori de que isso resulta da crescente atomização dos partidos norte-americanos, que faz com que a oposição legislativa eleja projetos do governo. Decorre dessa atomização, outrossim, que o presidente norte-americano, ao possuir maioria no Congresso, essa maioria só existirá no papel, de modo que nunca poderá contar com uma maioria verdadeira e confiável.

Os partidos, nos Estados Unidos, revelam-se pouco mais do que *partidos eleitorais*, isto é, partidos que se destinam apenas a eleger candidatos, sem outras implicações, proporcionando apenas um símbolo para que dois candidatos se enfrentem em distritos eleitorais que elegem um só representante. E, no Congresso, o que são tais partidos? Responde Sartori que a crescente dissolução dos partidos eleitorais deve refletir-se de alguma maneira no Congresso, com a fragmentação cada vez maior e cada vez mais localista, orientada para os distritos eleitorais, embora menor, obviamente, no Senado. De modo que essa realidade transforma o legislativo em um parlamento em que a política se converte em política de miuçalhas, no qual seus membros cada vez mais se desempenham como paroquianos em seus distritos, como mensageiros de seus eleitores, e as maiorias facilmente se convertem em algo vaporoso e volúvel.¹²² Remata Sartori asseverando que os estadunidenses possuem um mecanismo constitucional desenhado para a paralisação governamental, defeito que surge com todo o vigor quando se exporta seu presidencialismo.¹²³

Peter Bachrach e Aryeh Botwinick atribuem as deficiências do sistema norte-americano à versão do republicanismo realizada por Madison, a qual cuidou da necessária proteção à esfera da economia privada, concedendo-lhe segura base na sociedade para se

¹²² SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 105-106.

¹²³ Idem, p. 107.

desenvolver e prosperar. Entretanto, - afirmam – a nação pagou pesado preço por ter suas práticas políticas lançadas no molde madisoniano. As concepções de Madison são ainda fortemente refletidas no sistema político contemporâneo dos Estados Unidos, um sistema que, de um lado, se caracteriza por larga não-participação e, de outro, pelo egocentrismo político daqueles que não participam. Ambas persistentes feições do sistema têm contribuído significativamente para a inabilidade do governo em governar responsável e efetivamente. O cultivo de um genuíno sistema político democrático foi anatematizado por Madison e seus colegas. Para eles, permitir que homens e mulheres comuns tivessem voz política seria cortejar as paixões das massas. A Constituição foi estruturada, como disse Hannah Arendt, para proteger direitos privados, não para promover a participação pública. Ela acreditou que o povo comum melhor desenvolveria suas capacidades e personalidades na esfera privada e que a política incumbiria aos melhores do ponto de vista social e intelectual.¹²⁴

A herança não-participatória dos *Founding Fathers* adquiriu vigorosas raízes na vida americana contemporânea, especialmente entre os membros da mais baixas camadas socioeconômicas. Indivíduos dessas classes experimentam uma sensação de impotência e, todavia, vislumbram escassa relação entre seus problemas pessoais e ansiedades e conseqüências públicas. Em decorrência, os integrantes dessas classes têm optado maciçamente por situar-se fora da vida política.¹²⁵

Contrastando com o comportamento político dos mais baixos estratos socioeconômicos, grupos das classes média e superior – desde velhos, estudantes, veteranos dos negócios e fazendeiros – têm, em números crescentes, invadido o espaço público no empenho de maximizar suas vantagens privadas. Rousseau, Hegel, Marx e Hannah Arendt afirmaram que a espécie de atividade política exercida por grupos das classes média e superior constitui perversão da política. Para Madison, entretanto, que não fez distinção nítida entre interesses egoístas e interesses esclarecidos, a atividade assumida pelas classes média e superior devia ser encarada como legítima. O que Madison não antecipou foi a extensão em que os fragmentados interesses privados invadiriam e usurpariam o espaço

¹²⁴ BACHRACH, P. & BOTWINICK, A. *Power and empowerment – a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. p. 145.

¹²⁵ Idem, p. 145-146.

público e ameaçariam o debate público sobre propostas e soluções públicas. Com a expansão do eleitorado, a busca dos interesses privados tem se tornado uma forma de “ganância pública”, como uma frenética competição entre grupos de interesse por mais vantagens, mais privilégios e, - mais importante, - mais isenções da lei. Na verdade, a democracia tem sido corrompida – não pelas camadas inferiores das massas não-participativas, mas pelos supostos pilares e guardiães da lei – as classes superior e média.¹²⁶

Embora fosse da maior importância para Madison que “diferentes e desiguais facilidades de adquirir propriedade” fossem protegidas, ele não aprovaria uma consequência pela qual a preponderância do poder dentro da comunidade tivesse mudado para poucos, os privilegiados e os ricos. Madison não previra como a proteção da desigualdade concernente à propriedade incentivaria a transformação de pequenos empresários em barões ladrões e estes, por sua vez, em gigantescas corporações. A diversidade de meios pelos quais o poder é exercido por essas corporações é incompreensível.¹²⁷

Enquanto riqueza e poder se concentram progressivamente nas classes altas e na estrutura corporativa, os mais baixos estratos sociais padecem em deprimido padrão de vida e com crescente sentimento de impotência. Como resultado, uma crescente divisão de classe entre poucos poderosos que governam e muitos alienados governados que ameaçam a própria existência da democracia americana.¹²⁸

Não resta dúvida de que o presidencialismo, a despeito de sua inflexibilidade e outras imperfeições, logrou se desenvolver satisfatoriamente e dominar as consciências nos Estados Unidos, graças às condições – especiais e raras – que confluíram na formação da sua sociedade. Vasto território, habitado, no início, por pequenos proprietários em igualdade de condições, que professavam a ética do trabalho almejando o progresso e a prosperidade; e contando com as inúmeras oportunidades que a extensão do solo e suas riquezas proporcionavam, o sistema capitalista de produção encontrou os requisitos necessários para medrar e frutificar. O sucesso do capitalismo, sob cujo regime se produziu

¹²⁶ BACHRACH, P. & BOTWINICK, A. *Power and empowerment – a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. p. 146.

¹²⁷ Idem, p. 146-147.

¹²⁸ Idem, p. 2.

intensa mobilidade social vertical e se expandiu à prosperidade e a liderança da nação, não propiciou que fosse contestado ou questionado pelos dois grandes partidos políticos, que não serviram de expressão para classes sociais em luta, de modo que o sistema partidário leva o eleitor a relegar a opção por princípios ou ideologias, ofertando-lhe, em troca, bens a que ele melhor valoriza, como lucro pessoal, rentabilidade, oportunidades de progresso e abundância e “reconhecimento” da nacionalidade.

Na interação entre capitalismo e sistema político presidencial, nos Estados Unidos, Cezar Saldanha Souza Junior descobre

um importantíssimo processo de causação circular cumulativa ou de realimentação recíproca: o consensus social capitalista torna viável e possível o funcionamento razoavelmente adequado do sistema político presidencialista; e este, por sua vez, ajuda vigorosamente a manutenção e o reforço daquele consensus social. O presidencialismo americano (um conjunto sistêmico de arranjos institucionais e de partidos não-ideológicos) já teria entrado em colapso sem o consensus social capitalista vigente na comunidade, mas este último não poderia ter subsistido sem o poderoso reforço que recebe do sistema político presidencialista em vigor.¹²⁹

Observa Souza Junior, ademais, que essa causação circular cumulativa é análoga àquela que se constitui entre dissenso ideológico e sistema político parlamentarista, nos Estados sociais:

O dissenso entre partidos conservadores e partidos socialistas impõe a adoção dos arranjos institucionais parlamentaristas como a única forma de administrar pacificamente, num quadro legal-democrático, esse conflito (que, no fundo, tem bases sociais). No entanto, o parlamentarismo, por sua vez, para funcionar adequadamente, requer partidos de idéias (os únicos capazes de formar maiorias em torno de programas), o que vem a reforçar um dissenso ideológico mínimo entre os partidos que competem pelo governo¹³⁰.

A história dos países governados pelo sistema presidencial oscila, com uma única exceção, de sombria a desalentadora, o que nos compele a questionar se o seu problema político se deve tão só ao presidencialismo ou se pode ser atribuído a outras causas. No que concerne aos países latino-americanos, impõe-se reconhecer que a situação política não se deve apenas ao mau funcionamento do sistema presidencial, mas acha-se vinculada e largamente intensificada pela paralisia econômica, a gritante desigualdade de seus povos e

¹²⁹ SOUZA JUNIOR, C. S. *Consenso e tipos de estado no ocidente*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (c). p. 176.

¹³⁰ Idem, p. 176-177.

a herança sócio-cultural. Não obstante, o único instrumento apropriado para enfrentar e solucionar tais problemas é a política e a política democrática. Não se nega que a política pode piorar a situação, o que ocorre por vezes. Mas não temos outro meio para melhorar e progredir, senão as políticas democráticas, voltadas, não para interesses minoritários e mesquinhos, ou para facções, mas para o conjunto da sociedade.

Embora possam parecer, os governos latino-americanos não são todo-poderosos. A maioria de seus presidentes enfrenta sérios problemas para cumprir seus programas de campanha, o que os faz balançar entre a carência de poder e o abuso do mesmo, levando-os, com frequência, à ditadura, quando obtêm apoio militar para tanto. Parece que o enfrentamento dos problemas sócio-econômicos esbarra na separação dos poderes, o que suscita os problemas políticos.

Voltados para os transtornos dessa separação, muitos preconizam a adoção do parlamentarismo como remédio para solucionar o problema político, como Juan Linz¹³¹, para quem o presidencialismo, provavelmente, é menos adequado do que o parlamentarismo para apoiar regimes democráticos estáveis, de modo que, na América Latina, a solução dos problemas políticos não seria o aperfeiçoamento do presidencialismo, mas sua eliminação de vez e substituição pelo parlamentarismo, sob o argumento principal de que os sistemas presidenciais são rígidos, enquanto que os parlamentares são flexíveis. Aduz que a flexibilidade reduz os riscos, pois “as crises dos sistemas parlamentares são crises de governo, não de regime”, como resume Valenzuela. Com efeito, os sistemas presidenciais oferecem menos condições, dada sua rigidez, para solucionar crises relevantes. Não obstante, entendemos que a importação pura e simples de um sistema parlamentar para a América Latina não resolveria o problema político de governabilidade, pois a democracia parlamentar somente funciona, em suas várias modalidades, com partidos *adaptados ao parlamentarismo*, isto é, com partidos que se tenham socializado (com fracassos, uma longa existência e incentivos apropriados) para ser organismos coesivos e/ou disciplinados, como lembra Sartori¹³², o que não se aplica ao

¹³¹ LINZ, J. e VALENZUELA, A. (comps.) *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

¹³² SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 111.

presidencialismo, no qual, na hipótese de divisão entre o executivo e o legislativo com maioria oposicionista, a paralisia pode ser evitada por meio da indisciplina partidária. Contrariamente, a disciplina partidária constitui condição necessária para o funcionamento do sistema parlamentar, pois, com partidos indisciplinados, os sistemas parlamentares se convertem em sistemas de assembleias não funcionais.¹³³ Entretanto, observando a América Latina, não encontramos partidos políticos compatíveis com o parlamentarismo e a cultura política nesse continente não se coaduna com os princípios partidários necessários ao desempenho satisfatório do sistema parlamentar.

Poucos países nutrirão um juízo tão depreciativo em relação aos partidos políticos, como o Brasil, o que é avesso ao parlamentarismo. Muitos políticos, se não a maioria, servem-se dos partidos como *partidos de aluguel*, que “alugam”, segundo seus interesses eleitorais, para concorrer a algum cargo eletivo. Com frequência, esse “negócio” ou relacionamento partidário se destina a uma eleição; para outros períodos eleitorais, consultando suas possibilidades de somar mais votos, o candidato troca de partido; eleito, vota ou decide contra a orientação do partido, seguindo apenas seus interesses eleitorais, sem nenhuma disciplina partidária. Ora, um parlamento formado de representantes com essa mentalidade, leva governos – a braços com a angústia da ingovernabilidade – a negociar com a oferta de cargos públicos e outros favores para obter aprovação das medidas necessárias ao seu programa de governo, o que se revela extremamente prejudicial, além de eticamente duvidoso. Nessa situação, os partidos, na sua maioria, são inconsistentes e imprestáveis para governar, servindo, apenas, para os mesquinhos desígnios de políticos oportunistas.

Argumentaram os defensores do parlamentarismo, na campanha do referendun de 1993, que a adoção do sistema parlamentar – que acabou derrotada pela vontade popular – promoveria a consolidação e adequação dos partidos ao novo sistema. Porém, como notou Sartori, inexistente evidência histórica ou comparativa que apoiasse tal expectativa, enquanto que a coesão e disciplina partidárias, nas votações parlamentares, jamais foram

¹³³ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 112.

conseqüência dos governos parlamentaristas.¹³⁴ Já mencionamos que o parlamentarismo puro dificilmente funciona a contento, que é governar, isto é, promover as medidas que a sociedade reclama, pois, com freqüência, degenera em governo de assembléia, em que a responsabilidade dos governantes se volatiliza.

Parece que os modelos inglês e alemão, de parlamentarismo limitado, se enquadram entre os sistemas parlamentares que melhor funcionam. Mas esse desempenho positivo ocorre sob um conjunto determinado de condições favoráveis. Na Inglaterra, o governo sempre foi de um só partido, sem que terceiros partidos obstassem o governo unipartidário, excluídas, portanto, as coalizões governamentais, pois apenas os dois maiores partidos têm possibilidade de receber o governo do eleitorado, até hoje, graças ao sistema eleitoral majoritário. Como sistema parlamentar de governo, o governo depende da confiança do parlamento. Teoricamente, podendo a Câmara dos Comuns levar à demissão do governo, controla-o por meio desse poder. Na prática, entretanto, a relação é inversa. O governo, sendo composto pelo líder de um partido que goza de sólida e coesa maioria na Câmara dos Comuns, pode razoavelmente esperar poder continuar no cargo e ver aprovada a sua proposta legislativa. O executivo, portanto, é claramente predominante nos confrontos do parlamento.¹³⁵ Se esse sistema de apenas dois partidos com chances de vitória se desfizesse, se um terceiro partido triunfasse, ou se o sistema alemão se fragmentasse e se polarizasse mais do que até aqui, ambos esses modelos desapareceriam.¹³⁶ Isso nos ensina que um sistema de governo funcional repousa sobre condições especiais, cuja excelência somente ocorre com o concurso das mesmas. Daí que a importação e a adoção de um sistema estrangeiro ofereça reduzidíssimas chances de sucesso. Revela-se utópico construir um sistema de governo eficiente somente por meio da lei e demais instrumentos jurídicos, pois sua funcionalidade e eficiência dependem também de condições sócio-econômicas, culturais e éticas.

Considerando a disfuncionalidade dos sistemas de governo, aos países descontentes com seu presidencialismo conflituoso e inoperante, com o executivo travado por maiorias

¹³⁴ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 122-113.

¹³⁵ LIJPHART, A. *Le democrazie contemporanee*. Bologna: Il Mulino, 2001.

¹³⁶ SARTORI, G., op. cit., p. 154-155.

parlamentares opositoras, assim como às democracias parlamentaristas que funcionam mal, provavelmente as dirigidas por assembleias, com sistemas partidários fragmentados, com excesso de partidos e, provavelmente, ainda, com representação parlamentar proporcional, Sartori, embora com reservas, recomenda a adoção de um sistema semipresidencial, não sob o argumento – no contexto do parlamentarismo – de que o semipresidencialismo “seja melhor”, mas porque é “mais fácil de aplicar”. Sem embargo, não somos otimistas com a escolha do semipresidencialismo, já que a divisão de poder entre presidente e primeiro-ministro pode incidir em enfrentamento e, em decorrência, paralisar o executivo dividido, não nos parecendo seguro ou fácil harmonizar o dualismo nos casos de “coabitação”, circunstâncias que fragilizam o sistema.

3.2.9 Sistema híbrido de governo sugerido por Giovanni Sartori

Todavia, afigura-se-nos melhor sugestão, também de Giovanni Sartori, sua proposta de presidencialismo alternativo. Parte ela da imaginosa construção de que presidencialismo e parlamentarismo são mecanismos impelidos por um só motor. No presidencialismo o motor é o presidente, enquanto que, no parlamentarismo, é o parlamento. Com muita frequência, o motor presidencial falha ao descer às interferências parlamentares, ao passo que o motor parlamentar carece de potência suficiente para decolar e ascender à função de governar. De sua parte, o semipresidencialismo é um sistema com dois motores. Não obstante, como os dois motores funcionam simultaneamente, podem impelir para direções opostas ou convergir e confrontar-se. Embora o sistema francês tenha conseguido manipular o governo dividido, não se pode descartar o risco de possuir dois motores que enveredem para direções diversas. Estas considerações levaram Sartori a buscar um sistema com dois motores cuja ignição não se produza simultaneamente, mas sucessivamente. Esse

sistema pode ser chamado de *presidencialismo alternativo* ou *presidencialismo intermitente*. A idéia básica é lograr um sistema parlamentar motivado ou reprimido, respectivamente, pelo deslocamento do presidente, ou por sua substituição. Enquanto o sistema parlamentar funcionar, faculta-se sua atuação, nada se lhe opondo. Mas se não puder cumprir as condições pré-determinadas, então se apaga o motor parlamentar e acende-se o presidencial.¹³⁷

A fórmula do presidencialismo alternativo busca a atuação responsável dos governos de três maneiras, isto é, por meio de três acordos estruturais:

- 1) No início do primeiro ano da legislatura o parlamento elege um governo, caso seja de quatro anos a legislatura; se for de cinco anos, elege dois governos, um para cada metade da legislatura, ou seja, trinta meses. O sistema político iniciará funcionando segundo as regras do parlamentarismo normal.
- 2) Se, e, quando, fracassam os governos que vinham funcionando no sistema parlamentar, então o sistema se transforma em um “*forte*” mecanismo presidencial pelo período restante da legislatura. Tal implica que o presidente seja também o chefe do governo, que nomeia e destitui, a seu arbítrio, os membros do seu gabinete, como também que o governo não esteja sujeito a um voto de confiança nem possa ser destituído pelo parlamento. Nessa hipótese, a função do parlamento se reduz ao controle.
- 3) O presidente é eleito direta ou indiretamente pela maioria absoluta do voto popular, ocorrendo que o período do seu mandato coincide com a duração da legislatura (quatro ou cinco anos), podendo ser reeleito sem limite de vezes. Releva não limitar a reeleição do presidente, pois é recomendável recompensar-se ao presidente que faz bom governo. Acresce que a natureza descontínua de seus poderes plenos afasta o motivo que justifica a limitação da reeleição. Durante o governo parlamentar o presidente tem apenas as funções de um presidente de república no sistema parlamentarista; sua legitimidade direta e

¹³⁷ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 168.

independente é, em princípio, uma legitimidade “*reservada*”, podendo ocorrer que não se faça necessária a alternativa presidencial, desde que o governo parlamentar se desincumba a contento.¹³⁸

Decorre desse mecanismo de presidencialismo alternativo, segundo Sartori, que a posição dos governos iniciais de natureza parlamentar se verá reforçada consideravelmente porque os partidos entenderão que se o governo cair, o parlamento perderá importância. Assim também os membros do parlamento se sentirão desestimulados a provocar, com frequência, a queda de governos para ter ensejo de obter ministérios para si. Na legislatura de quatro anos, a “caça ao ministério” começa e termina com o primeiro governo; na legislatura de cinco anos, os ambiciosos têm uma só oportunidade, e o jogo é demasiado breve para que valha a pena jogá-lo. Por essas considerações entende Sartori que se pode esperar razoavelmente que os governos baseados no parlamento não só perdurarão por mais tempo, como ainda serão mais efetivos e empreendedores. Recomendável ainda que tanto a eleição do presidente como a do parlamento se faça pelo processo de dois turnos de votação.¹³⁹ Trata-se aí apenas de um bosquejo de sistema de governo, em largas pinceladas, que pode ser normatizado mais minuciosamente. Sem embargo da hibridez do sistema, pode-se cogitar de sua aplicação, que tem a virtude de espancar as imperfeições tanto do presidencialismo como do parlamentarismo. Corrige os males do parlamentarismo com a aplicação subsidiária do presidencialismo e os males deste com a aplicação daquele. Exclui, ademais, a possibilidade de dissolução do parlamento pelo presidente e, conseqüentemente, a antecipação de eleições parlamentares, que a experiência demonstra que estimula rivalidades e enfrentamentos e quase nunca o novo parlamento eleito modifica a orientação do dissolvido.

Na apreciação crítica dos sistemas de governo constatamos deficiências que podem prejudicar o atendimento da vontade do povo. Entretanto, deve-se salientar que tais sistemas – presidencialismo, parlamentarismo ou semipresidencialismo – não constituem, em si, óbices à realização daquela vontade. Pelo contrário, são instrumentos da democracia destinados a responder positivamente às aspirações populares. Como adverte Sartori, as

¹³⁸ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 170-171.

¹³⁹ Idem, p. 171.-172.

estruturas não podem substituir as pessoas, mas a pessoa errada terá um mau desempenho, ainda que a estrutura seja correta, enquanto que as más estruturas desgastam a pessoa adequada.¹⁴⁰ As porosidades dos sistemas de governo surgem das circunstâncias conjugadas com a índole e/ou a cultura das sociedades e com a ambição egoísta dos operadores políticos que integram os poderes executivo e legislativo.

3.2.10 Desvirtuamento da representação política e crise no Brasil

Grande responsabilidade pelas crises políticas, particularmente no Brasil, - crises que ameaçam e, várias vezes, suprimiram o regime democrático – podem ser atribuídos aos representantes políticos, aos detentores de mandato conferido pelo povo para governar e legislar, o que nos leva a repensar a crítica feita por Rousseau à representação política.

A entrega dos atores políticos à vida pública é por demais absorvente e, amiúde, incompatível com o exercício de outra atividade profissional, o que compele os não privilegiados com herança, abastança familiar ou ganhos rentistas, a buscar na atividade política meio de subsistência econômica, enquanto os abastados são sensíveis aos interesses concernentes às fontes de sua riqueza, quando não inteiramente voltados a eles, circunstâncias que engendram vínculos corporativos. Se ainda ponderarmos os custos elevadíssimos, na atualidade, das campanhas eleitorais para os cargos executivos e legislativos, poderemos entender a complexa rede de interesses em que se engolfam os mandatários políticos e que os descaminham e desviam do cumprimento fiel dos mandatos conferidos por seus eleitores.

¹⁴⁰ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 174.

O inadimplemento ou o adimplemento ruim das obrigações do mandato popular e as crises políticas daí originárias, como as oriundas do financiamento ilícito ou delituoso de campanhas, com prejuízo deplorável do princípio e da verdade democrática, recomendam a limitação viável da representação política e preconizam a adoção de institutos próprios da democracia direta, autorizada pela Constituição brasileira no seu artigo 14, bandeira desfraldada com tanto empenho cívico e arrojo pelos juristas Paulo Bonavides e Fábio Konder Comparato.¹⁴¹

As elites nacionais, que sempre dominaram o país sob a forma oligárquica, de regra, nunca se opuseram abertamente às conquistas democráticas vividas na Europa e nos Estados Unidos, dispendo-se, inclusive, a importá-las, desde que elas, as donas do poder, continuassem a manipular e a dominar o “povo”, o que levou Sérgio Buarque de Holanda a dizer que “a democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido”¹⁴². Para Fábio Comparato, todavia, longe de um simples mal-entendido,

a democracia entre nós foi e continua a ser mero disfarce ideológico, um roto véu que mal encobre a nudez da dominação oligárquica. Aceitamos todas as fórmulas políticas e dispomo-nos a experimentar quaisquer novidades, desde que se possa manter e fazer funcionar uma democracia sem povo.¹⁴³

Somente em longo prazo se poderá reduzir sensivelmente a corrupção dos atores políticos, mas desde que se criem instituições adequadas e se logre formar generalizadamente espírito público com respeito integral aos valores republicanos e democráticos. Observa-se autêntico divórcio entre a vontade popular mandante, a vontade passiva da cidadania, e a vontade mandatária governante da elite hegemônica, com esvaziamento da representação pela negação, de fato, da identidade volitiva ficta de governantes e governada, postulada de modo abstrato e característica da democracia moderna, abastardando-se na inversão que privilegia a supremacia da vontade do representante para satisfazer seus interesses egoístas de poder e fortuna, com detrimento da ética republicana e do povo preterido, que se queda órfão do mandato que outorgara, na ausência de representação política identificada com seus interesses. Assalta-nos a

¹⁴¹ Através de artigos na imprensa e das obras: BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003; e COMPARATO, F. K. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

¹⁴² HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 160.

¹⁴³ FOLHA DE SÃO PAULO, 05/08/2005.

convicção de que a crise resulta do modelo de representação que se manifesta exaurido, sugerindo a realidade a abertura de um processo de elaboração de novo paradigma para superar o que se esgotou, pois o povo não pode permanecer aguardando passiva e indefinidamente que os atores políticos, seus mandatários, se regenerem.

Para sanar-se essa deturpação, afigura-se-nos que se impõe maior utilização dos instrumentos da democracia direta previstos no art. 14 da Constituição: plebiscito, referendo e iniciativa popular, o que poderá levar à revisão da Lei nº 9.709, de 18/11/1998, que regulamenta a execução do disposto no referido art. 14 da C.F., para que nenhuma emenda à Constituição, por exemplo, se faça sem consulta popular, bem como se submeta a esta a adoção ou rejeição das políticas de governo, nos atos de alcance institucional e interesse relevante da nação. Impõe-se, ainda, conceder aos eleitores o direito de cassar os mandatos de mandatários infieis. Se, no passado, era inviável consultar-se com frequência populações numerosas, atualmente a informática afasta aquele óbice.

Não se preconiza a substituição da democracia representativa pela democracia direta, mas uma limitação e aprimoramento daquela, que permita melhor funcionamento das instituições democráticas para que se assegure a soberania do povo e se inviabilize a soberania de representantes corruptos que perseguem seus objetivos privados no espaço público enquanto encenam o espetáculo da democracia apenas de fachada. Cuida-se de enriquecer a democracia representativa com recursos da democracia direta. O que se entende pertinente às condições nacionais é modelo semelhante ao praticado em alguns estados norte-americanos e na Suíça, a democracia semidireta, que implica o que Maria Victoria de Mesquita Benevides denominou de *cidadania ativa*.¹⁴⁴ O aprimoramento da democracia só se logra por meio do exercício continuado e repetido de seus instrumentos pelo povo, que aprende participando.

¹⁴⁴ BENEVIDES, M. V. M. *A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2003.

3.2.11 Burocracia e tecnocracia

Notável obstáculo à efetivação da democracia na realidade contemporânea tem se revelado a complexidade do Estado moderno, que cresceu, não somente em dimensões, mas também em suas funções, multiplicadas para enfrentar os desafios da civilização, da democracia e da tecnologia, o que implicou aumento enorme do aparelho burocrático, aparelho hierarquicamente estruturado, infenso ao princípio democrático. Compare-se o número de ministérios com que operava o Estado no século XVIII com a quantidade de ministérios existentes nos Estados da atualidade. Foram, em média, quadruplicados, além de cada ministério necessitar de um exército de funcionários para operar, o que se repete com as entidades paraestatais. Os avanços da democracia, com o alargamento do sufrágio determinam o aumento das reivindicações, cujo atendimento compele o Estado a assumir novos encargos, os quais determinam novas prestações e o conseqüente crescimento do aparelho burocrático.

A par desse óbice, os desenvolvimentos tecnológicos, inerentes às sociedades industriais, cujos problemas demandam soluções técnicas emanadas de especialistas, sugere a muitos o remédio de governar exclusivamente com o concurso de técnicos ou da tecnocracia, isto é, o governo dos técnicos, ou a tecnoburocracia, o governo da burocracia dos técnicos, dos especialistas. Na sociedade tecnológica, é imprescindível o técnico, isto é, aquele que detém uma especialização, um só saber, mas altamente desenvolvido, capaz de dar solução técnica aos problemas surgidos na área de sua especialização. Exemplificando, quem poderá dar solução a problemas econômicos de um Estado moderno? Certamente não será um cidadão comum, ou profissional com especialização distinta da economia. Na sociedade tecnológica, as decisões técnicas são cada vez mais necessárias. No entanto, “a democracia se sustenta sobre a idéia-limite de que todos possam decidir tudo”, como disse Norberto Bobbio.

Pode-se exprimir o paradoxo ainda de outro modo: segundo o ideal democrático o único especialista em negócios políticos é o cidadão (e, nesse

sentido, o cidadão pode-se dizer soberano). Mas, na medida em que as decisões se tornam sempre mais técnicas e menos políticas, não fica mais restringida a área de competência do cidadão e, conseqüentemente, sua soberania? Não é, portanto, contraditório pedir sempre mais democracia em uma sociedade sempre mais tecnizada?¹⁴⁵

Para a solução desse problema, entendemos que se deva distinguir entre atender à vontade do povo e atender aos interesses do povo. A “vontade do povo” não pode ser atendida em todos os seus pleitos, pois, com freqüência, esbarra em óbices técnicos. Todavia, o que não pode ser postergado, sem prejuízo do princípio democrático, são os “interesses do povo”, os interesses da maioria. Impõe-se aí distinguir entre meios e fins. Às maiorias populares cabe eleger os fins ou os objetivos a serem buscados pelos agentes políticos, pelos governos. Entretanto, o povo nem sempre pode escolher os meios, quando dependem de conhecimentos técnicos,¹⁴⁶ para alcançar seus fins ou objetivos, pois nem todos os meios são hábeis para atingir aos fins pretendidos, como também nem toda técnica é suscetível de escolha. O que conflita com a soberania do povo e, portanto, com a democracia, é o governo tecnocrático, aquele em que os técnicos elegem os objetivos e as políticas destinados ao povo.

3.3 CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS

Tratamos em conjunto as condições sociais e as econômicas da democracia, pois, em muitas situações, distingui-las separadamente não é fácil, tão imbricadas se acham, ocorrendo que as condições econômicas não deixam de ser, também, sociais. As condições sociais concernem às circunstâncias existenciais de convivência dos agrupamentos

¹⁴⁵ BOBBIO, N. *Qual socialismo?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 61.

¹⁴⁶ BENEVIDES, M. V. M. *A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2003. p. 84.

humanos, com vigência delimitada no tempo, enquanto que as condições econômicas resultam da produção, distribuição, acumulação e consumo de bens e (ou) serviços utilizados pelos membros da sociedade, cuja operatividade, organização e características dependem da tecnologia empregada.

O pensamento iluminista, tão fecundo para a concepção democrática, não contribuiu para demonstrar a influência dos fatores sociais e econômicos na existência da democracia. Foi, talvez, Tocqueville, no século XIX, o primeiro pensador político de vulto a apontar o reflexo da sociedade e sua cultura nas instituições e, especialmente, na democracia¹⁴⁷. Escreveu ele em *De la Démocratie en Amérique*, publicada em 1835, que

o estado social é ordinariamente o produto de um fato, algumas vezes de leis, o mais freqüentemente das duas causas reunidas; mas, desde que existe, pode ser considerado como a causa primeira da maior parte das leis, dos costumes e das idéias que regulam a conduta das nações: o que ele não produz, ele o modifica.¹⁴⁸

Como ratifica Dahl, é largamente admitido que um alto nível de desenvolvimento socioeconômico favorece não só a transformação de um regime hegemônico em uma poliarquia, mas também ajuda a manter – se necessário – uma poliarquia¹⁴⁹, de modo a apurar-se uma associação sobremodo significativa entre nível socioeconômico e desenvolvimento político. Assim, dados apontados por Dahl indicam que

quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior sua probabilidade de ter um regime político competitivo e, quanto mais competitivo o regime político de um país, maior sua probabilidade de estar em um nível relativamente alto de desenvolvimento econômico.¹⁵⁰

Assim também, amparado em dados, pode o autor formular outras duas proposições:

Quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior a probabilidade de que seu regime seja uma poliarquia inclusiva ou uma quase-poliarquia; e, se um regime é uma poliarquia, é mais provável que ele exista num país com nível de desenvolvimento socioeconômico relativamente alto do que num país de nível mais baixo¹⁵¹,

O que faz Dahl concluir que as chances de competição política livre dependem efetivamente do nível socioeconômico da sociedade. Todavia, essas relações não são

¹⁴⁷ Conforme MANENT, P. *Tocqueville et la nature de la démocratie*. Paris: Julliard, 1982.

¹⁴⁸ TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Livro I, p. 55.

¹⁴⁹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 62.

¹⁵⁰ Idem, p. 64.

¹⁵¹ Idem, p. 65.

lineares. Existe um limiar superior, talvez na faixa de PNB *per capita* de aproximadamente US\$ 700-800 (dólares americanos em 1957), acima do qual as chances de poliarquia (e, portanto, de uma política competitiva) são tão elevadas que qualquer novo aumento no PNB *per capita* (e de variáveis associadas com esse aumento) não podem alterar o resultado de maneira significativa.

Assim também surge um limiar inferior, talvez no patamar aproximado de US\$ 100-200, abaixo do qual as possibilidades da poliarquia (ainda que não necessariamente de outras formas de política competitiva) são tão débeis que as diferenças no PNB *per capita* ou de variáveis afins realmente nada significam.¹⁵² Sem embargo da circunstância de tais dados estatísticos se evidenciarem desatualizados, parece-nos irretorquível que níveis mais elevados de desenvolvimento socioeconômico favorecem a construção da democracia, enquanto que regime dessa natureza dificilmente será encontrado em países pobres, com população com nível reduzido de renda.

Entretanto, não corresponde à realidade que todos os regimes competitivos, ou mesmo poliarquias, só existam em países com alto nível de desenvolvimento socioeconômico, como também é falso que todos os países com elevado nível de desenvolvimento socioeconômico sejam poliarquias, ou mesmo regimes competitivos, o que ainda reconhece Dahl, pois ocorre um bom número de casos desviantes, entre os quais ele citou a Índia, um regime competitivo – talvez uma poliarquia –, a União Soviética e a Alemanha Oriental, antes da queda do comunismo, que ele classificou como regimes hegemônicos os dois últimos, com níveis socioeconômicos elevados¹⁵³.

¹⁵² DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 68.

¹⁵³ Idem, p. 68-69.

3.3.1 Sociedades agrárias e industrialização

Ainda hoje há muitos países no mundo preponderantemente agrários ou no início da fase industrial, fato que atrai o interesse – não só histórico, mas de investigação mais ampla – sobre essas sociedades. O enfoque histórico descortina dois modelos contrastantes de organização, com diversas nuances. O modelo predominante, que Dahl, apoiado em estudos de Gerhard Lenski e Kaare Svalastoga, chama de sociedade camponesa tradicional, revela acentuada propensão para a desigualdade, hierarquia e hegemonia política. O outro, que ele denomina de *free farmer society*, que chamaríamos de sociedade de agricultores livres, é bem mais igualitário e democrático¹⁵⁴. Apesar de ignorado com frequência nas discussões a respeito de sociedades agrárias, esse modelo fornece quantidade considerável de exemplos históricos relevantes apontados por Dahl, como Suíça, Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Noruega.

Tocqueville foi, talvez, pioneiro – reconhece Dahl – ao indicar a dificuldade de explicar o desenvolvimento político dos Estados Unidos, em comparação com outros países do sul, exceto se ponderados os efeitos independentes das crenças, entre as quais, obviamente, as crenças a respeito de igualdade. Além dos efeitos das crenças nesses valores, Tocqueville também assinalou o fato da proporção de igualdade com que se distribuiu a terra na grande nação do Norte. Como a posse da terra ou o direito de produzir na terra, na sociedade agrária, é a fonte maior de *status*, renda e riqueza, a desigualdade na distribuição da propriedade fundiária implica desigualdade na distribuição dos recursos políticos, de modo que as desigualdades sociais, na sociedade agrária, são cumulativas, e não esparsas, o que determina a acentuada relação do poder com a propriedade fundiária.

Outra condição – esta não explorada por Tocqueville, mas apontada por Dahl – é o estágio da tecnologia militar e o apoio dessa tecnologia ao exercício da coerção pelo grupo ou classe que a exerce. Aliás, o domínio de tecnologia avançada, não só militar, mas a

¹⁵⁴ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 69.

utilizada na produção de quaisquer bens, confere maior poder aos seus detentores relativamente aos que não a possuem. Exemplifica Dahl o reforço à desigualdade oferecido pela tecnologia militar na figura do cavaleiro, custosamente equipado, que enfrentasse o campônio medieval desarmado ou armado apenas com armas leves, sem quaisquer chances no confronto, ou, em outro exemplo, a posse de cavalos e mosquetes pelos conquistadores aproveitou a um punhado de espanhóis para subjugar e conquistar as avançadas civilizações indígenas do México e do Peru. No que tange aos Estados Unidos, a tecnologia militar fortaleceu a igualdade ao armar a população com mosquetes e rifles relativamente baratos, porém eficientes para a coerção, nas condições da época (séculos XVIII e XIX).

Na sociedade camponesa tradicional, essas condições laboram na mesma direção: desigualdades cumulativas de *status*, riqueza, renda e meios de coerção implicam forte desigualdade em recursos políticos. Essa desigualdade é robustecida pelas crenças vigorantes. Uma reduzida minoria, dotada de recursos superiores, opera e mantém um sistema político autocrático (hegemônico, segundo Dahl, no mais das vezes encabeçado por um único governante), por meio do qual a minoria pode também fortalecer seu domínio sobre a ordem social, e, assim, reforçar ainda mais as desigualdades iniciais. Esse ciclo perverso e desajustado de desigualdades sempre crescentes culminam com inanição em massa, resistência passiva ou até levantes esporádicos de camponeses, queda na produção agrícola e, por causa do largo descontentamento, vulnerabilidade a invasões estrangeiras, quando o governante autocrático não recua ante os perigos respectivos. Para a maioria da população a vida é penosa, marcada por privações, dependência, repressão a dissidente e relativa ignorância, enquanto que uma ínfima minoria usufrui imenso poder, riqueza e apreço social.

Na sociedade oposta de agricultores livres (*free farmer society*), entretanto, a terra é distribuída de maneira mais equitativa, embora distante da perfeita igualdade. Se as normas são igualitárias e democráticas, como Tocqueville afirmou que eram nos Estados Unidos, há, então, um reforço recíproco das mesmas. Em certos casos, ambas as tendências convergentes para a igualdade, ou para um grau inferior de desigualdade, são robustecidas por determinadas características da tecnologia militar. Como refere Dahl, nos Estados Unidos, o mosquete e, mais tarde, o rifle, ajudou a produzir uma espécie de igualdade em

coerção por mais de um século. Também as montanhas na Suíça, as montanhas e os fiordes na Noruega e na Nova Zelândia e a considerável extensão do Chile reduziram as perspectivas de um monopólio exitoso da violência por qualquer camada da população¹⁵⁵, circunstâncias que favoreceram a igualdade e, portanto, a democracia. É a geografia física condicionando o regime político mais aberto e igualitário ou contribuindo para sua existência.

Quando a sociedade agrária inicia o processo de industrialização, o aumento ou redução da igualdade no desenvolvimento da sociedade industrial depende do tipo da sociedade agrária em que ocorre a industrialização. Na sociedade agrária tradicional, a industrialização se revela logo, ou mais tarde, um fator equalizador, pois transforma o sistema de desigualdades cumulativas num sistema de maior igualdade com relação a alguns recursos-chaves e, no que respeita a recursos políticos em geral, a industrialização dispersa as desigualdades, embora não as erradique. Levada a uma sociedade de agricultores livres (*free farmer society*), porém, a industrialização pode ensejar aumento das desigualdades em recursos políticos, mesmo que essas desigualdades sejam mais dispersas do que cumulativas.¹⁵⁶ Em termos amplos, pode-se dizer que à proporção que um país se aproxima de níveis elevados de industrialização, diminuem as desigualdades extremas em recursos políticos relevantes. Embora esse processo não crie igualdade, ele produz maior uniformidade na repartição dos recursos políticos.

Acresce, como sugere Dahl, que as sociedades industriais alteram seu padrão de desigualdades de outro modo também: apesar de não obstem inteiramente a acumulação de valores, como riqueza, renda e *status* comparados com sociedades camponesas tradicionais, elas restringem acentuadamente a acumulação de recursos políticos e produzem, em seu lugar, um sistema de *desigualdades dispersas*, por meio das quais os atores, afastados de um tipo de recurso político, têm considerável oportunidade de acesso, de alguma forma, a outro recurso político compensatório. Se o regime político for uma poliarquia, o sistema de desigualdades dispersas, então, é fortalecido ainda mais.¹⁵⁷

¹⁵⁵ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 56.

¹⁵⁶ Idem, p. 87- 88.

¹⁵⁷ Idem, p. 87.

Todo regime político é ameaçado pela alienação e hostilidade generalizadas, produzidas pelos diferentes interesses e sentimentos de pessoas e grupos. Desigualdade extrema vivida por significativa parcela da população importa ameaça para qualquer regime, seja autoritário ou democrático. Entretanto, há razões para crer que os regimes autoritários são capazes de tolerar maior dose de desigualdade do que regimes competitivos ou democráticos. Tal ocorre porque os autocráticos ou hegemônicos mormente os que possuem ordenamentos sociais controlados centralmente, dispõem dos maiores meios de coerção que podem utilizar para reprimir a eclosão de insatisfações, contendo as frustrações e agressões dos excluídos, que acabam desaguando ou no desespero ou na apatia nihilista. Os regimes políticos abertos e competitivos contam com menos recursos repressivos, pois as condições essenciais para um regime competitivo e, especialmente, para uma poliarquia, pressupõem uma ordem social mais pluralista e garantias legais e constitucionais restritivas da coerção dos governos.

No país com regime autoritário, desigualdades excessivas reduzem as possibilidades de surgimento de um sistema estável de crítica ou, como diz Dahl, de contestação pública. De outra parte, se a sociedade já conta com regime que conviva com a crítica (ou contestação pública), as desigualdades excessivas ampliam as chances de que a política competitiva seja postergada por uma autocracia. As poliarquias são particularmente vulneráveis aos efeitos de desigualdades extremas¹⁵⁸. A situação de desigualdades excessivas na distribuição de valores-chave é equivalente à situação de desigualdade excessiva na distribuição de recursos políticos decisivos, o que se revela nocivo à política competitiva e à poliarquia, pois provoca ressentimentos e frustrações que debilitam o comprometimento com o regime.

Todavia, regimes de política competitiva e mesmo poliarquias conseguem subsistir a uma dose considerável de desigualdade quando esta não suscita no grupo excluídas reivindicações de maior igualdade ou de mudança do regime. Também, ao surgirem reivindicações de maior igualdade, o regime pode lograr assentimento dos grupos excluídos ao atender a parcela das reivindicações, não a todas, ou, ainda, por meio de respostas que

¹⁵⁸ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 87- 88.

não reduzem objetivamente as desigualdades, mas subjetivamente diminuem os sentimentos de privação relativa.¹⁵⁹

O regime político de maior estabilidade será o que suportar a livre expressão, por todos os membros da sociedade, de críticas e reivindicações, a contestação pública, e que proporcione a redução das desigualdades extremas e a possibilidade de vida digna para todos. Somente a poliarquia ou a utopia são capazes disso.

3.3.2 A necessidade de institucionalização política das sociedades simples em transformação

Enfocada a sociedade do ângulo mais sociológico do que econômico nota-se que nas sociedades simples com poucas forças sociais, um grupo – guerreiros, sacerdotes, uma particular família, um grupo racial ou étnico – pode dominar os outros e induzi-los efetivamente a aquiescer ao seu governo. A sociedade pode existir com pequena comunidade ou sem ela. Mas em uma sociedade de maior heterogeneidade e complexidade, nenhuma força social isolada pode governar, muito menos criar uma comunidade, sem criar instituições políticas que tenham alguma existência independente das forças sociais que as criaram. Como disse Rousseau, “le plus fort n’est jamais assez fort pour être toujours le maître, s’il ne transforme sa force en droit et l’obéissance en devoir”¹⁶⁰.

Em sociedade mais complexa, o poder relativo dos grupos muda, mas se a sociedade é uma comunidade, o poder de cada grupo é exercido por meio de instituições políticas que

¹⁵⁹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 103-104.

¹⁶⁰ “O mais forte não é jamais tão forte para ser sempre o senhor se ele não transformar sua força em direito e a obediência em dever”(tradução livre). apud HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 9.

temperam, moderam e redirecionam o poder para tornar o domínio de uma força social compatível com a comunidade de muitos.¹⁶¹ Acresce que a sociedade complexa também requer alguma definição em termos de princípio geral ou obrigação ética do vínculo que mantém a convivência dos grupos e que distingue sua comunidade de outras comunidades. Em uma sociedade simples a comunidade é baseada na relação imediata de uma pessoa com outra: marido com mulher, irmão com irmão, vizinho com vizinho. A obrigação e a comunidade são diretas; nada se impõe de fora. Na sociedade mais complexa, todavia, a comunidade abrange a relação de pessoas individualmente ou grupos com algo distinto deles mesmos. A obrigação é com algum princípio, tradição, mito, proposta ou código de comportamento que as pessoas e os grupos têm em comum. Combinados, estes elementos constituem a definição de Cícero de *comunidade*, ou o “andar junto de um número considerável de homens que estão unidos pela concordância comum a respeito da lei e direitos e pelo desejo de participar dos benefícios mútuos.” *Consensus juris e utilitatis communitio* são os dois lados da comunidade política. Há, ainda, um terceiro lado. Para as atitudes se refletirem no comportamento, a comunidade implica não apenas um “andar junto”, mas, preferentemente, um regulado, estável e protegido andar junto. O andar junto deve, em síntese, ser institucionalizado. E a criação de instituições políticas abrangendo e refletindo o consenso moral e o interesse mútuo é, conseqüentemente, o terceiro elemento necessário para a manutenção da comunidade em uma sociedade complexa. Tais instituições dão, em contrapartida, novo significado para a proposta comum e criam novos vínculos entre os interesses particulares dos indivíduos e dos grupos.¹⁶²

Nas sociedades simples a comunidade pode existir sem a política ou ao menos sem instituições políticas altamente diferenciadas. Na sociedade complexa a comunidade é produzida pela ação política e mantida por instituições políticas.¹⁶³ Historicamente, as instituições políticas emergem da interação e divergência entre as forças sociais e do gradativo desenvolvimento dos procedimentos e expedientes organizacionais para resolver as divergências.¹⁶⁴

¹⁶¹ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 9.

¹⁶² *Idem*, p. 10.

¹⁶³ *Idem*, p. 11.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

A relação entre a cultura da sociedade e as instituições políticas são dialéticas. Comunidade, segundo Bertrand de Jouvenel, significa “a institucionalização da confiança”, e a “função essencial das autoridades públicas” é “aumentar a confiança mútua no coração de todo o social.” Inversamente, a ausência de confiança na cultura da sociedade opõe enormes obstáculos à criação de instituições públicas. As sociedades deficientes em governo estável e efetivo são também deficientes em confiança mútua entre seus cidadãos, em lealdades nacionais e públicas e em habilidades organizacionais e capacidade.¹⁶⁵ Se, na comunidade assim institucionalizada, há o consenso da igualdade de todos em direitos e obrigações e de que as decisões e escolhas dos representantes e dirigentes políticos devem ser feitas pela maioria, temos as condições necessárias da poliarquia.

3.3.3 A propriedade privada e o preconceito liberal

As sociedades comerciais e industriais, no curso da história, têm sido mais propícias para a política competitiva do que as sociedades agrárias. A doutrina liberal ortodoxa explicava esse fato traçando uma conexão entre uma ordem social pluralista e uma economia competitiva com propriedade privada, afirmando que a política competitiva exigia economia competitiva. Argumentava que assim como a tolerância com oposições e a existência de governo representativo competitivo exigem ordem social pluralista, esta exige, por sua vez, economia capitalista competitiva. O pensamento liberal clássico sustentava, outrossim, que para a economia socialista subsistir – ao mesmo tempo em que concebia o socialismo como a única alternativa moderna ao capitalismo – era necessária uma ordem social inteiramente centralizada, com a concentração de sanções sociais,

¹⁶⁵ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 28.

econômicas e físicas em mãos de autoridades centrais, o que redundaria em regime político autoritário ou hegemônico. Com efeito, após a Revolução Bolchevique, a União Soviética ilustrava essa concepção, pois, lá, um regime político enormemente hegemônico estabeleceu uma ordem social centralmente controlada, com economia socialista contralizada por inteiro. Essa teoria, embora superficialmente persuasiva, como diz Dahl, não demonstra efetivamente que as equações estivessem corretas, enquanto que outros desdobramentos históricos evidenciaram sua inadequação.

Economistas liberais clássicos, como Adam Smith, – aduz Dahl – tinham consciência, pela história do mercantilismo, de que a propriedade privada não era uma condição *suficiente* para a competição econômica; a primeira equação especificava tão só que ela era condição *necessária*. Experiências posteriores com diversas ditaduras – Itália, Alemanha, Japão, Espanha e outras – revelaram que a propriedade privada não significa nenhuma garantia real de economia competitiva ou de ordem social que permita contestação pública, e menos ainda a poliarquia. Os casos extremos, como Itália, Alemanha e Japão, evidenciaram que uma espécie de propriedade privada poderia coexistir mesmo com uma ordem social regida centralmente.

Outras realidades recentes desmentiram as equações dos liberais clássicos. Assim a subsistência de democracias inclusivas em países com economias mistas, não genuinamente capitalistas competitivas, que empregam larga variedade de técnicas e controles, os quais, combinados, mantêm, e podem mesmo robustecer, a ordem social pluralista, de que é paradigma a Suécia. Aliás, praticamente todos os países industrializados com regimes poliárquicos substituíram o capitalismo competitivo puro por sistemas mistos, e, nesse processo, lograram manter ordens sociais pluralistas¹⁶⁶.

Em síntese, pode-se afirmar que a propriedade privada não é uma condição necessária nem suficiente para uma ordem social pluralista, nem, portanto, para a contestação pública e a poliarquia. A ordem social pluralista e, portanto, a contestação pública e a poliarquia, podem existir em país com economia descentralizada, seja qual for a forma de propriedade. Mas a contestação pública e, portanto, a poliarquia, provavelmente

¹⁶⁶ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 59.

não existirão em país com comando altamente centralizado da economia, seja qual for a forma de propriedade ¹⁶⁷.

Consideramos fecundo o *insight* de Karl Marx para a compreensão da sociedade, sua existência material, sua cultura e seus valores, quando escreve no *Prefácio da Contribuição à Crítica da Economia Política*,

na produção social de seus meios de existência, os homens ingressam em relações definidas, indispensáveis e alheias a suas vontades, relações de produção correspondentes a uma determinada etapa do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O agregado dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, o verdadeiro alicerce sobre o qual se ergue uma superestrutura jurídica e política e ao qual correspondem determinadas formas de consciência social. O sistema de produção dos meios materiais de existência condiciona todo o processo da vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina sua existência, porém, pelo contrário, é sua existência social que lhes determina a consciência. Em certo estágio de sua evolução, as forças produtivas materiais da sociedade entram em choque com as relações de produção existentes, ou, o que é mera expressão legal disso mesmo, com as relações de propriedade dentro das quais elas haviam ingressado anteriormente. De formas de evolução das forças produtivas, essas relações passam a ser entraves delas. Inaugura-se, então, uma época de revolução social. Com a mudança das fundações econômicas, toda a imensa superestrutura transforma-se mais ou menos rapidamente...¹⁶⁸

Parece-nos que a assertiva peremptória, como regra absoluta, de que a consciência não determina a existência dos homens, possa merecer alguma restrição, embora em linhas gerais, comportando algumas exceções, se admita que o modo de existência da sociedade conforme a consciência dos atores sociais. Sem embargo, temos em Marx uma interpretação bastante judiciosa do impacto da tecnologia, através do aumento da produtividade, na organização da sociedade, bem como das transformações sociais e, em especial, da transformação do mundo medieval no mundo industrializado moderno.

¹⁶⁷ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 61.

¹⁶⁸ Versão para o português de Octavio Alves Velho da tradução para o inglês de BOTTOMORE, T. B. *apud* FROMM, Erich. *Conceito marxista do homem*, Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

3.3.4 Desenvolvimento socioeconômico e democracia

Na busca de explicações, é imperioso que nos perguntemos como fez Dahl: altos níveis de organização socioeconômica e produtividade “causam” a política competitiva? A política competitiva, inversamente, induz o desenvolvimento socioeconômico? A política competitiva e o desenvolvimento socioeconômico interagem e se reforçam mutuamente? Ou, finalmente, são ambos causados por algo mais?¹⁶⁹ São questões da maior relevância na investigação das condições socioeconômicas da democracia. Todavia, são questões que nem a interpretação materialista da história de Marx, nem outra teoria consegue responder satisfatoriamente.

Pode haver relação entre esses fatos, mas a existência de relação nada esclarece sobre suas causas. Como afirma Dahl na página citada, as causas só podem ser extraídas dos dados com o auxílio da teoria. Entretanto, algo ele vê com clareza: por causais que as relações possam ser, não são elas simples, nem unidirecionais. Os dados apurados não amparam a assertiva de que o alto nível de desenvolvimento socioeconômico constitui condição necessária ou suficiente para a política competitiva ou para a poliarquia, como demonstra a realidade da China, Filipinas ou Grécia, nem a afirmação inversa, de que a política competitiva constitui condição necessária ou suficiente de um alto nível de desenvolvimento socioeconômico.

Dahl vê um paradoxo na relação entre política competitiva e sociedades pré-industriais. No século XIX, algumas sociedades pré-industriais tiveram política competitiva e, em alguns casos, até mesmo poliarquia, como Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Noruega, Suécia, entre outras. No mundo contemporâneo, porém, são raros os regimes poliárquicos no nível pré-industrial. Neste há maior propensão aos regimes hegemônicos ou autoritários.

¹⁶⁹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 70.

A solução desse paradoxo, para Dahl, consiste no fato de que as sociedades agrárias, pré-industriais européias e de língua inglesa do século XIX, eram, sob muitos aspectos, bastante diferentes das sociedades pré-industriais do mundo contemporâneas, marcadas estas, de regra, por analfabetismo disseminado, cultura pré-científica, pré-letrada, amparadas na tradição, com sistemas de comunicação deficientes ou fragmentados, enormes desigualdades de riqueza, *status* e poder, classe média independente de diminutas proporções ou inexistente e, com frequência, governos autocráticos ou autoritários. Essas características contrastam com os Estados Unidos pré-industrial, que não apresentava tais características negativas, mas o inverso, como evidencia a visão positiva de Tocqueville.

A essas diferenças estruturais acresça-se a diferença, de regra, relevante da atuação do Estado no desenvolvimento socioeconômico. O Estado jamais foi considerado força desprezível nos processos complexos de transformação das sociedades agrícolas nas sociedades industrializadas e urbanizadas dos séculos XIX e XX. Os governos, inclusive nos Estados Unidos, atuaram decisivamente. Contudo, como observa Dahl, eles não tiveram atribuições de liderança ou comando, pois o desenvolvimento econômico era mais “autônomo” do que “induzido”. Opostamente, em muitos países pré-industriais da atualidade, as lideranças políticas estão empenhadas na utilização de todos os instrumentos de indução e coerção, proporcionados ao Estado, para transformar e mudar os meios de vida e produção, amiúde recalcitrantes ao extremo, da antiga sociedade.¹⁷⁰

No curso do século XIX, naqueles países que desenvolviam com afincamento a política competitiva, a condução da parte mais substancial do desenvolvimento era atribuída a grupos não-governamentais, em consonância com a visão e a estratégia dos líderes políticos, enquanto que a liderança dos países pré-industriais dos nossos dias emprega a estratégia do *dirigismo estatal* na busca do desenvolvimento. Afirma Dahl que a estratégia do século XIX ajudou a produzir uma considerável medida de autonomia e descentralização na ordem social. Na perspectiva mais característica do mundo atual, a autonomia e a descentralização meramente perpetuam a sociedade tradicional e obstam as transformações necessárias para o crescimento econômico. Desse modo, as estratégias de mudança

¹⁷⁰ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 73.

utilizadas pelos líderes das sociedades pré-industriais contemporâneas sobrevalorizarão, provavelmente, uma necessidade premente de centralização e hegemonia.¹⁷¹

Nota Dahl que assim como alguns casos desviantes do século XX deixam perfeitamente claro que a industrialização e a urbanização não são condições suficientes para a política competitiva, v.g., a União Soviética ou a Alemanha nos anos 30, também os casos históricos desviantes evidenciam que a industrialização e a urbanização nem mesmo constituem condições necessárias à política competitiva. Assim também as sociedades agrárias, pré-industriais, não são inerentemente inadequadas para a política competitiva ou mesmo para a poliarquia, já que algumas sociedades agrárias, pré-industriais, tiveram sistemas políticos competitivos, tendo fornecido, por vezes, na verdade, embasamento valioso para uma poliarquia inclusiva.

Se um país pré-industrial, hoje, oferece um quadro adverso para o regime competitivo ou para uma poliarquia, tal ocorre, certamente, como consequência de um conjunto de circunstâncias, como analfabetismo, pobreza, classe média reduzida e cultura política autoritária. Essas circunstâncias se vinculam, no mundo atual, a precário suporte industrial e urbano. Entretanto, elas não são, como não eram, características pertinentes a sociedades pré-industriais.¹⁷²

Presumindo a existência de relação entre contestação pública (e poliarquia) e o nível de desenvolvimento socioeconômico, bem como a ocorrência de exceções relevantes e marcos abaixo ou acima dos quais as possibilidades para o surgimento da poliarquia não se alteram de modo significativo, Dahl logra estabelecer hipótese bastante geral para traçar conexão entre sistema político e nível socioeconômico:

as chances de um país se desenvolver e manter um regime político competitivo (e, mais ainda, uma poliarquia) dependem da medida com que a sociedade e a economia do país a) proporcionem alfabetização, educação e comunicação; b) criem ordem social mais plural do que centralmente dominada; c) obstem desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país.¹⁷³

¹⁷¹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

¹⁷² Idem, p. 74.

¹⁷³ Idem, op. cit.

Parece óbvio que sempre que a quantidade de cidadãos for ampla, as possibilidades de extensa participação e contestação pública subordinam-se, em alguma medida, à difusão da leitura, escrita, alfabetização, educação e imprensa. Tal difusão, como já se viu, relaciona-se com a urbanização e a industrialização. O desenvolvimento urbano, comércio, indústria e profissões não só requer como promove aquela difusão.

Uma economia avançada pode e deve reduzir o analfabetismo, disseminar a educação em geral, ampliar as oportunidades de educação superior e multiplicar os meios de comunicação. Tem que produzir mão de obra qualificada, pois necessita dela. Precisa dispor de trabalhadores que saibam ler e escrever, trabalhadores especializados que saibam ler projetos e executar instruções escritas, engenheiros, técnicos, cientistas, contabilistas, advogados, gerentes de todas as especialidades. Não só gera como necessita utilizar sistemas rápidos e eficientes de comunicação, que transmitam as mais amplas quantidades de informações. Tais exigências implicam múltiplas organizações altamente especializadas, manipuladas por pessoal intensamente estimulado, mormente pela febre de prosperidade que galvaniza os espíritos: fábricas, lojas, escolas, universidades, hospitais, sistemas de transporte de massa e milhares e milhares de outras espécies de organizações.¹⁷⁴ É inafastável o condicionamento operado pela tecnologia moderna, com a elevada produtividade que propicia, no traçado desse panorama.

Dahl adverte, primeiro, que, embora uma economia avançada crie *algumas* condições exigidas para a ordem social pluralista, não cria *todas* as condições requeridas, o que ilustra com os exemplos da União Soviética e Alemanha Oriental, antes da queda do comunismo, que combinavam economias bastante avançadas com ordens sociais centralmente controladas. Entretanto, admite que, à medida que sistemas hegemônicos avançam para níveis superiores de desenvolvimento econômico, como ocorreu com a União Soviética e o Leste Europeu, vai se tornando cada vez mais difícil manter a ordem social por meio do controle central, pois o próprio desenvolvimento econômico produz as condições da ordem social pluralista, se o seu argumento estiver correto, de modo que o monopólio sobre as sanções socioeconômicas usufruídas pelos líderes hegemônicos é solapado pelo próprio êxito de sua economia: quanto mais forem bem-sucedidos na

¹⁷⁴ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p.76-77.

transformação progressiva da economia e, com ela, inevitavelmente, da sociedade, mais estarão eles ameaçados pelo fracasso político. Se mesmo assim persistirem em manter seu domínio político por meio da manipulação da violência, sua contumácia será extremamente onerosa, e precário seu domínio. Não teria sido essa a explicação da ruína da União Soviética?

Segundo, a despeito de o “sucesso” econômico ser capaz de ameaçar as hegemonias gerando reivindicações de liberalização política, o êxito econômico não tem ameaçado as poliarquias, mas o fracasso econômico, sim. Tal ocorre porque as dificuldades econômicas, especialmente quando provocam desemprego acentuado ou inflação acelerada, desencadeiam demandas de um regime hegemônico e de ordem social centralmente dominada, que só se obtêm com manipulação da violência.

Terceiro, talvez, a agudeza da distinção esteja se perdendo, pois já está se tornando evidente que as sociedades afluentes produzem suas frustrações e insatisfações. Embora a afluência possa aumentar as pressões pela política competitiva em países hoje governados por regimes hegemônicos, não é nada evidente que a afluência continuará robustecendo a lealdade à democracia nos países que já possuem poliarquias inclusivas.¹⁷⁵

Desde Aristóteles ou, talvez, desde os filósofos pré-socráticos, tem-se afirmado na teoria política que as desigualdades extremas contribuem acentuadamente na geração de regimes autoritários, ao passo que os regimes competitivos e abertos necessitam, para sua sobrevivência, possuir a preponderância de uma camada social intermediária de cidadãos mais ou menos iguais, evitando, assim, desigualdades extremas de *status*, renda e riqueza entre os cidadãos. As sociedades industriais avançadas provocam desigualdades excessivas. Não obstante, a maioria delas desenvolveu poliarquias inclusivas. Divergem as explicações desse aparente paradoxo.

¹⁷⁵ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 78-80.

3.3.5 A conversão de recursos econômicos em recursos políticos

Para sobreviver, as sociedades contemporâneas organizam sistemas produtivos que produzem toda a sorte de bens, assim como renda, riqueza, *status*, ocupação, saber e uma infinidade de outros valores. A produtividade do sistema depende da tecnologia utilizada, a qual tem se revelado, no mundo moderno, constantemente inovadora, descobrindo, de modo contínuo, novas técnicas e novas formas capazes, sempre, de oferecer maior produtividade, o que orienta os investidores na aplicação de capital. Os inventores trabalham em pesquisa nas condições oferecidas pelos detentores de capital, as quais permite a estes a apropriação da tecnologia inventada, cujo emprego lhes proporcionará incremento da riqueza. Aí reside fonte relevante de desigualdade.

O uso de recursos por alguém pode influenciar o comportamento de outros cidadãos, em determinadas circunstâncias. Esses recursos convertem-se, então, em recursos políticos. Aqueles que controlam o Estado podem empregar o poder deste para reordenar a distribuição inicial dos recursos políticos produzidos pela ordem socioeconômica, seja pela incidência tributária, seja limitando a contribuição para campanhas políticas, assim como podem os cidadãos criar novos recursos políticos através do sufrágio.

Desigualdades excessivas na distribuição de recursos-chave, como renda, riqueza, *status*, saber e poder militar equivalem a desigualdades excessivas em eficácia política. E um país com desigualdade excessiva em eficiência política inclina-se, com muita probabilidade, para ser desigual excessivamente na manipulação do poder, reunindo, assim, as condições para um regime hegemônico ou autocrático¹⁷⁶.

Nos primórdios do desenvolvimento de uma sociedade, se a condição de igualdade maior na sociedade de agricultores livres – ao contrário das sociedades agrárias tradicionais, marcadas pela desigualdade – se vincular também a um grau maior de

¹⁷⁶ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 82.

igualdade política obtida por meio do sufrágio, de partidos competitivos, de eleições e líderes responsáveis, então o acúmulo de desigualdades será mais inibido. Somando popularidade, seguidores e votos, os líderes políticos podem neutralizar alguns efeitos potenciais das diferenças de riqueza e *status* e utilizar os poderes reguladores do Estado para reduzir essas diferenças ou suas decorrências na vida política.¹⁷⁷

Ao se industrializar, ocorre alteração profunda na natureza das igualdades e desigualdades dos habitantes da sociedade agrária. A industrialização redistribui intensamente e de modo desigual benefícios e privilégios. Todavia, como já mencionado, as necessidades da sociedade industrial avançada e as aspirações que ela engendra e satisfaz disseminam vários recursos políticos, que nas sociedades camponesas tradicionais são empolgados por elites diminutas, como alfabetização, educação, conhecimento técnico, habilidades organizacionais, acesso a líderes, etc. Embora a industrialização não elimine as desigualdades, ela reduz acentuadamente várias delas. À proporção que a renda média cresce com o progresso da tecnologia e o aumento da produtividade, muitas vantagens até então empalmadas por pequenas elites se apresentam ao alcance de segmento crescente da população.¹⁷⁸ À proporção que um país alcança níveis superiores de industrialização reduzem-se as desigualdades excessivas em recursos políticos relevantes. Embora tal processo não produza igualdade, ele proporciona igualdade maior na repartição dos recursos políticos.¹⁷⁹

Entretanto, observa Dahl que o aumento ou a redução da igualdade no desenvolvimento da sociedade industrial depende do tipo de sociedade agrária em que se desenvolve a industrialização. Operada na sociedade agrária tradicional, a industrialização, cedo ou tarde, revela força equalizadora ao transformar o sistema de desigualdades cumulativas em sistema de maior paridade em relação a alguns recursos-chave, e, no que toca aos recursos políticos em geral, ela dispersa, embora não exclua, as desigualdades. Desencadeada na sociedade de agricultores livres (*free farmer society*), porém, a

¹⁷⁷ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 82-83.

¹⁷⁸ Idem, p. 85-86.

¹⁷⁹ Idem, p. 87.

industrialização pode majorar as desigualdades em recursos políticos, embora essas desigualdades sejam mais esparsas do que cumulativas.¹⁸⁰

Se a mudança social e econômica solapa ou destrói as bases tradicionais da sociedade, a conquista de um nível elevado de desenvolvimento político depende da capacidade do povo para desenvolver novas formas de associação. Nos países modernos, segundo Tocqueville, “a ciência da associação é a mãe da ciência; o progresso de tudo o mais depende do progresso que ela produziu.” Essa associação exitosa foi a característica do sucesso e da prosperidade dos Estados Unidos. O grande problema da América Latina, como apontou George Lodge é que nela “é relativamente reduzida a organização social no sentido que nós conhecemos nos Estados Unidos.”O resultado é um “vácuo motivação-organização” que dificulta a democracia e o desenvolvimento econômico.¹⁸¹

3.3.6 Modernização e mudança de valores, crenças e costumes

No âmbito psicológico, a modernização dos países implica mudança fundamental em valores, atitudes e expectativas. O imaginário do homem tradicional esperava continuidade na natureza e na sociedade e não acreditava na capacidade do homem de mudá-las e controlá-las. O homem moderno, ao contrário, admite a possibilidade de mudança e crê que ela seja desejável. Ele tem, na expressão de Daniel Lerner, uma “personalidade móbil” que se adapta às mudanças do seu ambiente. Estas mudanças exigem alargamento das lealdades e identificações dos grupos concretos e imediatos, como família, clã, aldeia, para agrupamentos mais vastos e impessoais, como classe e nação. Acompanha

¹⁸⁰ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 87-88.

¹⁸¹ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 31.

esse alargamento um aumento da confiança em valores universais e padrões de realização preferentemente a valores particulares e avaliações individuais.¹⁸²

No nível intelectual, a modernização envolve ampla expansão do conhecimento do homem sobre seu ambiente e a difusão desse conhecimento por toda sociedade através do aumento da alfabetização, dos meios de comunicação de massa, e da educação. Demograficamente, a modernização significa mudança nos padrões de vida, notória melhora na saúde e expectativa de vida, aumento ocupacional, mobilidade vertical e geográfica e, em particular, o rápido crescimento da população urbana em contraste com a rural.¹⁸³

A facilidade com a qual sociedades tradicionais têm adaptado seus sistemas políticos às demandas da modernidade depende quase diretamente das habilidades organizacionais e capacidades de seu povo. Somente raros povos possuíram em larga medida tais habilidades, como os japoneses, que foram hábeis em fazer a transição relativamente fácil para uma economia desenvolvida e uma política moderna.¹⁸⁴

Os aspectos da modernização mais relevantes para a política podem ser amplamente agrupados em duas categorias. Primeiro, a mobilização social, na formulação de Karl W. Deutsch¹⁸⁵, é o processo pelo qual os “principais conjuntos de antigos compromissos sociais, econômicos e psicológicos são erodidos e desfeitos e as pessoas tornam-se disponíveis para novos modelos de socialização e comportamento.” Isso significa mudança de atitudes, valores e expectativas do povo, dos associados ao mundo tradicional para aqueles pertinentes ao mundo moderno, como consequência da alfabetização, educação, aumento das comunicações, exposição à mídia e urbanização. Em segundo lugar, o desenvolvimento econômico corresponde ao crescimento da atividade econômica total e ao rendimento da sociedade. Pode ser medido pelo produto nacional bruto (PNB) *per capita*, nível de industrialização e nível de bem-estar individual, estimado através de índices como expectativa de vida, níveis calóricos, provisão de hospitais e número de doutores.

¹⁸² HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 32.

¹⁸³ Idem, p. 32-33.

¹⁸⁴ Idem, p. 31.

¹⁸⁵ *Social Mobilization and Political Development*, AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, n. 55, Sept. 1961, p. 494 apud HUNTINGTON, S. P. op cit. p. 33.

Mobilização social abrange mudanças nas aspirações individuais, de grupos e sociedades; desenvolvimento econômico compreende mudanças em suas capacidades. A modernização exige a ambos.¹⁸⁶

A modernização política abrange aumento na participação política pelos grupos sociais por toda sociedade. A participação política ampliada pode acentuar o controle do povo pelo governo, como nos regimes autocráticos, ou acentuar o controle do governo pelo povo, como nos regimes democráticos. Mas em todos os estados modernos os cidadãos são diretamente envolvidos e afetados pelas questões governamentais. Autoridade racionalizada, estrutura diferenciada e participação da massa distinguem assim a política moderna da política pretérita.¹⁸⁷

3.3.7 Desenvolvimento democrático: expansão das liberdades

Como ensina Amartya Sen, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com as visões mais restritas de desenvolvimento, como as que simplesmente identificam o desenvolvimento com o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade¹⁸⁸; isoladamente, porém, o incremento do PNB e de rendas privadas não constitui desenvolvimento da sociedade. Esse, aliás, é um equívoco freqüente na concepção do

¹⁸⁶ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 33-34.

¹⁸⁷ Idem, p. 34-35.

¹⁸⁸ SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

desenvolvimento, no qual incidiram os governos militares, no Brasil, quando se sustentou que na fase inicial do desenvolvimento era imperioso gerar riqueza e fazê-la crescer (ou o bolo), para, só mais tarde, após ter alcançado níveis consideráveis, promover-se a sua repartição.

Na verdade, as liberdades são os fins primordiais do desenvolvimento como também os meios principais. Deve-se entender a notável relação empírica que vincula umas às outras as diferentes liberdades, como insiste Amartya Sen. Liberdades políticas (liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover segurança econômica. Oportunidades sociais (serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (oportunidades de participação no comércio e na produção) podem auxiliar a gerar prosperidade individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Assim liberdades diversas reagem entre si e podem fortalecer umas às outras.¹⁸⁹ E sem essas liberdades não se faz democracia.

3.3.8 Países multiculturais e democracia

Não só as relações e conflitos entre as classes que se alinham em posições distintas na produção econômica condicionam a poliarquia ou o seu oposto. Também grupos ou comunidades com diferenças de religião, língua, raça, ou grupo étnico, e região, com suas relações e conflitos, influenciam o surgimento ou a manutenção da poliarquia ou da autocracia. Como notou Cezar Saldanha Souza Junior,

Todas as rivalidades entre grupos dentro da sociedade, localizem-se na economia, na religião, na educação, na cultura, na estratificação social, na composição racial, na estrutura regional, na organização familiar, ou em outras áreas da atividade

¹⁸⁹ SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 25-26.

humana, podem se transformar em conflitos políticos. Não há campo de reações sociais conflituosas que esteja imune a invasão do poder, 'politizando' o conflito.¹⁹⁰

A identidade étnica ou religiosa é assimilada na infância ou profundamente na personalidade, especialmente quando as pessoas também têm laços com solo pátrio. Os conflitos entre subculturas étnicas ou religiosas se pejam de paixões, que descarregam ódios e violências entre grupos rivais. O vínculo desses grupos ou comunidades com subculturas regionais origina, com freqüência, nações, cujos líderes reivindicam autonomia ou independência. Ante exemplos históricos desse desafio, sustentou John Stuart Mill que as fronteiras do país, com governo representativo, deveriam coincidir com as fronteiras da nacionalidade, o que parece apoiar a experiência de Estados multinacionais. Não obstante, essa coincidência de fronteiras é controversa na doutrina política.

O pluralismo subcultural, por força das paixões que desencadeia, tem solapado, repetidamente, a tolerância e a segurança recíprocas, imprescindíveis ao exercício da contestação pública, sem a qual a poliarquia é uma quimera. Por isso, esta floresce mais amiúde em nações mais homogêneas, sem pluralismos subculturais.

Todavia, se a poliarquia ou o regime competitivo são menos prováveis em países com pluralismo subcultural, não são eles impossíveis. Observa Dahl que o pluralismo subcultural tende a ser maior, na atualidade, nos países menos desenvolvidos, atingindo níveis extremos, predominantemente, em nações novas, de modo que eles carregam todas as desvantagens das nações novas, como baixo PNB *per capita*, nível elevado de absorção da mão-de-obra na agricultura, baixa urbanização, alta taxa de analfabetismo, escassa circulação de jornais. Além disso, têm eles, relativamente, grandes superfícies¹⁹¹. Os baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico, como já se deixou inferir, não se coadunam com a política competitiva, sendo mais propensos a engendrar hegemonias. No surgimento de uma nação, é corrente a interação de diversos fatores contrários ao regime competitivo e favorável à autocracia, sendo um deles o pluralismo subcultural. Em decorrência, algumas associações entre pluralismo subcultural e hegemonia podem ser razoavelmente atribuídas a

¹⁹⁰ SOUZA JUNIOR, C. S. *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (b). p. 24.

¹⁹¹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 111-112.

outros fatores, como o nível socioeconômico.¹⁹² Não obstante, a política competitiva pode ocorrer mesmo em países com acentuado pluralismo subcultural, como Bélgica, Canadá, Índia, Holanda e Suíça, entre outros, que lograram desenvolver e manter poliarquias.

Dahl aponta três condições, que lhe parecem essenciais, para o país, que abrigue pluralismo subcultural considerável, manter seus conflitos em nível suficientemente baixo para assegurar a poliarquia. Primeiro, é mais provável que o conflito se mantenha em níveis moderados se nenhuma subcultura étnica, religiosa ou regional for “indefinidamente” privada da oportunidade de participar do governo, isto é, da coalizão majoritária cujos líderes formam o “governo” ou a administração.

Essa contingência, por sua vez, implica vontade de cooperação entre um número suficiente de membros de cada subcultura, especialmente entre os líderes, que interpenetre as subculturas, pelo menos durante algum tempo. Diversas são as fontes comuns de incentivos à cooperação. Uma delas é o compromisso com a preservação da nação, da sua unidade, independência e suas instituições políticas. Outra é o reconhecimento, de parte de cada subcultura, de que é incapaz de formar uma maioria que possa governar, exceto como integrante de uma coalizão com representantes de outras subculturas. Satisfaz-se essa condição desde que cada subcultura seja minoritária.

As perspectivas parecem mais pessimistas para o país dividido apenas em duas subculturas do que para aquele dividido em mais de duas, pois, no de duas, uma delas será maioria e, a outra, minoria. Entretanto, mesmo subdividido em mais de duas subculturas, uma poderá constituir maioria. Portanto, ser cada subcultura minoria é condição necessária, embora não suficiente. Não contribui para a conciliação entre subculturas a circunstância de ser uma majoritária e a outra minoritária, já que ausente o estímulo para a maioria conciliar, pois a majoritária pode formar coalizão dominante ou impor seu governo. Inferiorizada, a minoria poderá não vislumbrar viabilidade de se libertar jamais da dominação política da maioria, não encontrando ela, também, incentivo para conciliar.

O segundo requisito para reduzir conflitos no país com significativo pluralismo subcultural é o conjunto de entendimentos ou engajamentos, nem sempre previstos nas

¹⁹² DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 112.

normas constitucionais formais, que proporcione grau relativamente elevado de segurança às diversas subculturas. Entre as formas mais encontradas desses arranjos de segurança mútua distinguem-se as garantias de que as principais subculturas serão representadas no parlamento proporcionalmente ao número de seus membros. Essa modalidade de garantia pode ser estendida ao Executivo, como no Conselho Federal da Suíça, do qual participam todos os partidos, ou no arranjo *Proporz*, introduzido na Áustria durante a Segunda República. Nos casos em que se assegura participação no Executivo, o arranjo exige unanimidade ou faculta a cada minoria que exerça o direito de veto sobre decisões que concernem às principais questões subculturais. Nos casos em que as subculturas são mais ou menos regionais, os arranjos de segurança mútua podem estabelecer o federalismo, como no Canadá, na Índia e na Suíça. Na Suíça, a ampla autonomia local proporciona tutela ainda maior às subculturas. Por fim, as garantias mútuas podem consistir também em normas constitucionais, pactos ou negociações que imponham limites à autoridade de qualquer coalizão parlamentar para regular questões relevantes para uma ou mais subculturas, como garantias de língua na Suíça, na Índia e no Canadá, ou as garantias ou entendimentos na Holanda.

O terceiro requisito de Dahl é não só mais conjectural, como também mais difícil de ser enunciada com maior precisão, como ele reconhece. As chances da poliarquia são maiores se o povo do país acreditar que a poliarquia é efetiva no atendimento de reivindicações relativas aos principais problemas do país, como eles são concebidos pela população ou, pelo menos, pela camada política.¹⁹³ Como mais uma vez se constata, as idéias e crenças do povo ou de seus líderes constituem elemento fundamental tanto na instauração, como na manutenção, não só da poliarquia, como ainda de qualquer regime político. E isto vale não só para os países multiculturais, mas também para todos os demais países.

No que respeita à manutenção, é óbvio que, se os pleitos de soluções propostos ao governo para problemas relevantes não são atendidos no curso de largos períodos de tempo, a desilusão e a desobediência afastarão a confiança e o compromisso iniciais com a ordem, mormente se o problema não resolvido implicar privação acentuada de parcela considerável

¹⁹³ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 115-119.

da população, como inflação descontrolada, amplo desemprego, miséria, discriminação grave, etc.

3.3.9 As condições socioeconômicas no mundo contemporâneo

Após a última Grande Guerra, os horrores do conflito, que gerou milhões de mortes e as mais terríveis crueldades, inspiraram, como reação, aos sobreviventes e à humanidade toda, propensão à harmonia, paz e fraterna solidariedade para a convivência humana em novos tempos. A tais sentimentos incorporou-se o Plano Marshall para a reconstrução da Europa, o qual proporcionou altas taxas de investimento que ensejaram o crescimento da economia mundial e considerável prosperidade, sobre cuja onda se edificou o *Welfare State*, que propiciou a milhões de trabalhadores maior proteção, comparada com a existente no passado, maior segurança e os melhores salários da História.

Todavia, nas duas últimas décadas do século XX, o surto de prosperidade e boas intenções generalizadas se esgotou, enquanto as economias capitalistas passaram por rápidas e profundas transformações. O pensamento técnico-industrial, que combinava o *fordismo* com o *Keynesianismo*, operava a produção industrial em grandes proporções e com muita rigidez, utilizando organização produtiva altamente verticalizada, na convicção de que a empresa deveria incorporar todas as áreas de sua atividade econômica, desde a exploração da matéria-prima até a distribuição dos seus produtos acabados, acreditando-se que a empresa era tanto melhor quanto maior – “big is beautiful”, assim se proclamava – o que exigia amplos espaços, grande concentração operária e acumulava consideráveis estoques, necessitando, para tanto, de vultosos capitais.

As grandes concentrações de trabalhadores haviam propiciado a organização coletiva da mão-de-obra e, portanto, o sindicalismo, que promovia as lutas reivindicatórias de melhoria das condições de trabalho e de aumento de salários. Se o sindicato, por essas lutas, no século XIX, era visto com reservas e temor pelos empresários e círculos bem situados e, por isso, combatido, no século XX, depois da Segunda Grande Guerra, passou a ser encarado, de regra, como forma de organização legítima e democrática dos trabalhadores. Já Werner Sombart havia notado (*O Apogeu do Capitalismo*) que o movimento dos trabalhadores, que tantos desgostos dera ao moderno empresário e que, sem embargo, havia atuado como aquela força “que sempre quer o mal e sempre produz o bem”, também viera, como tudo o que ocorrera naquele tempo, no fim de contas, a salvar o capitalismo, pois obrigara ao empresário, na medida em que a força de trabalho majorava seus custos (com o êxito das reivindicações proletárias), a aumentar a produtividade recorrendo à tecnologia e, conseqüentemente, a ampliar o lucro e a desenvolver mais energia econômica, fazendo Sombart lembrar Lagardelle: “Heureux le capitalisme, qui trouve devant lui un prolétariat combatif et exigeant”.¹⁹⁴

Também ganhara as consciências, nas décadas de 50 e 60, a convicção de que o acolhimento das reivindicações razoáveis dos trabalhadores, proporcionando-lhes melhores condições de vida, contribuiria para afastá-los do caminho do comunismo, que dominava o leste europeu. Nessa esteira, partidos social-democratas adotaram propostas das classes trabalhadoras, além dos da extrema-esquerda. Entre 1945 e 1973 a economia mundial teve enorme expansão, beneficiando-se de uma taxa de crescimento anual de cerca de 6%.

¹⁹⁴ “Feliz o capitalismo, que se defronta com um proletariado combativo e exigente” (tradução livre).

3.3.10 Crise do capitalismo e crise das conquistas trabalhistas

Em decorrência da primeira crise do petróleo, em 1973, elevou-se o custo energético da produção, circunstância revigorada com a segunda crise em 1979, fatos que afetaram negativamente a economia capitalista, desencadeando um surto transnacional de estagflação. A retração sofrida pelos mercados não pode mais conviver com o sistema de produção em massa, e rígida, do fordismo. Percebeu-se que o mercado não comportava mais níveis fixos de produção, nem poderia o capital continuar mantendo grandes concentrações produtivas e volumosos estoques, com enorme dispêndio de capital e de recursos financeiros, como exigia a produção em massa e em longo prazo.

A partir de 1973 o crescimento da economia mundial caiu significativamente. A legitimação e fortalecimento dos sindicatos, que haviam se revelado necessário à conservação e harmonia social, como também para que o proletariado excluísse de seus pleitos a “pauta socialista”, surgiam, na segunda metade da década de 70 e na década de 80, como percalços para as novas necessidades do capital, que não se coadunavam mais com o sistema de acumulação rígida, mas impunham que esta se tornasse flexível. O Estado do Bem-Estar Social, com o ideal do pleno emprego e suas conquistas sociais e trabalhistas, obtidas com a colaboração do capital, passou a ser rejeitado, trazendo insegurança aos trabalhadores, acrescida de elevados índices de desemprego.

Preocupou-se Friedrich A. von Hayek, renomado economista à época, tido como precursor do neoliberalismo, com o avanço das lutas e reivindicações do proletariado e os compromissos do Estado do Bem-Estar-Social com os trabalhadores, que ele encarava negativamente.¹⁹⁵ Hayek e sua escola atribuíam as origens da crise ao poder conquistado pelos sindicatos e, de modo geral, pelo movimento operário, poder que consideravam excessivo e nefasto por corroer as bases da acumulação capitalista e endividar o Estado

¹⁹⁵ ANDERSON, P. *Balanço do neoliberalismo*. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 9-10.

com os encargos sociais, comprometendo o equilíbrio do mercado e levando à insolvência fiscal do Estado. Esse pensamento orientou, posteriormente, o governo de Margaret Thatcher na Inglaterra, que reprimiu com violência as greves, impôs uma legislação anti-sindical e provocou elevado nível de desemprego.

A desincorporação de atividades secundárias, distintas da essencial, e o enxugamento de empresas operaram-se, entre outros processos, por meio de subcontratação e terceirização de atividades-meio. A terceirização promove a extinção de setores, com o objetivo de redução de custos. Pela terceirização, partes da empresa são desativadas e adquiridas por outras empresas, já existentes ou que se formam com esse objetivo. Esse processo, que atende aos interesses econômicos do empresário, revela-se perverso para o trabalhador, pois implica dispensa de mão-de-obra e contribui para a precarização das condições de trabalho e para a deterioração da situação social do trabalhador nas empresas destinatárias da exploração que se terceiriza, sem embargo da criação de vagas nestas, já que com predomínio de trabalho precário. Não se olvide que os que sobrevivem com os ganhos do seu trabalho constituem a maioria das pessoas.

3.3.11 A nova tecnologia produtiva

Por obra dessa nova conjuntura propaga-se novo padrão de uso e remuneração do trabalho, bem diferente daquele que havia prevalecido por quase trinta anos, após o fim da Segunda Guerra Mundial.

A nova tecnologia, com a eletrônica, a informática, melhores comunicações e transportes mais rápidos, reduziu a importância dos estoques da já velha produção em massa. Desde então o processo produtivo passou a ser orientado por novos métodos, de que

foi pioneira a indústria japonesa Toyota, com a sua estratégia denominada *produção enxuta*. O princípio básico desta consiste em combinar novas técnicas gerenciais com máquinas cada vez mais sofisticadas para produzir mais com menos recursos e menos mão-de-obra. Enquanto no fordismo a produção se fazia com base nos recursos financeiros da empresa, no *toyotismo* ela se volta para a demanda do mercado. Deixa-se de produzir em conformidade com a capacidade produtiva da empresa para se produzir em conformidade com a capacidade aquisitiva do mercado. Preconiza-se que a instabilidade do mercado regule o volume da produção e a remuneração do trabalho, que não devem mais ser rígidos, mas flexíveis para ajustar-se àquele.

A produção massiva do modelo fordista gerava desequilíbrio entre a produção e o consumo. Como é do mercado que advém o lucro, a preservação deste impôs a modificação flexibilizadora do sistema produtivo. A mudança, voltada para o mercado, preconiza a flexibilidade, a desregulamentação, a descentralização e a privatização das necessidades coletivas, o que vai inspirar a cultura *yuppie* do consumo individualizado e o atendimento personalizado dos consumidores, com a variedade infindável das características das mercadorias, até na profusão das cores, ao sabor do gosto pessoal, – a cultura do individualismo – assim como a flexibilização, inclusive dos fatores produtivos, como a desregulamentação da tutela trabalhista, com aceno à diluição desta no Direito Civil e a desativação da justiça especial para o trabalho, anelo do capital.

3.3.12 A globalização no século XX

O novo sistema de produção flexível e a “fábrica global” facilitaram e incentivaram a produção local e outras atividades econômicas em muitas regiões do mundo, propiciando

o deslocamento de indústrias e negócios de um país para outro, ensejando desse modo uma nova divisão internacional do trabalho.

Mesmo que se admita que existe uma economia mundial desde o século XVI, é forçoso reconhecer que os processos de globalização se intensificaram amplamente nas três últimas décadas do século XX. Surgem mercados de capital, unidos globalmente por meio do aporte das tecnologias da comunicação e informática, que promovem o livre fluxo de investimentos em escala mundial. Calcula-se que os fluxos mundiais de moeda estrangeira – transações exclusivamente eletrônicas – somam aproximadamente um trilhão de dólares por dia¹⁹⁶.

Despontam grandes empresas que operam em vários países – as multinacionais – capazes de expandir sua produção e outras atividades por todo o mundo, deslocando fábricas de um país para outro, em busca de mercados e (ou) menores custos, como mão-de-obra mais barata, ou levando atividades poluidoras do centro para a periferia. Nota o sociólogo Boaventura de Sousa Santos que

a própria evolução do nome por que são conhecidas assinala a constante expansão das actividades destas empresas com actividades em mais que um Estado nacional: de empresas multinacionais para empresas transnacionais e, mais recentemente, para empresas globais.¹⁹⁷

O faturamento anual de algumas delas tem sido superior ao PNB de muitos países periféricos. Estados e regiões competem acirradamente, oferecendo isenções fiscais, tributárias e outras regalias, para sediar instalações dessas empresas, cuja mobilidade da produção, em busca de menores custos e maiores lucros, é facilitada pela tecnologia moderna. O enorme poder por elas empolgado, decorrente de seu poderio econômico, constitui, muitas vezes, ameaça aos interesses populares, pela possibilidade de manipulação da mídia e influência na política. Essa realidade tem promovido o aumento da importância do intercâmbio, assim como o surgimento e crescimento de blocos regionais de comércio. As transações internacionais têm majorado sua proporção no PNB de muitos países.

¹⁹⁶ SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 290.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

Tais fatos são conscientizados e sustentados pela hegemonia de conceitos neoliberais das relações econômicas, dando-se ênfase aos mercados privados, à desregulamentação da atividade econômica, à privatização de empresas e serviços públicos, à redução da função do Governo e ao livre comércio internacional. Adotada pelo FMI, BIRD, bancos regionais e GATT, a concepção neoliberal tem sido levada ao mundo em desenvolvimento e aos países da ex-União Soviética.

A globalização neoliberal é a resposta do capital ao desafio da crise, pois a necessidade de lucro impõe-lhe a intensificação da exploração dos mercados existentes e a busca de novos mercados, a fim de se assegurar a perpetuação do processo acumulativo, o que é inerente ao sistema capitalista desde sua origem.

A hegemonia dos interesses econômicos privados gera o enfraquecimento, quando não a anulação, da eficácia do Estado na gestão macro-econômica, como consequência da transnacionalização da economia. O domínio que o Estado detinha, até a pouco, sobre a moeda e as comunicações – havidos como atributo da soberania nacional e imprescindível à segurança nacional – desaparece. A negociação entre países em desenvolvimento, carentes de investimentos, e os detentores globais de capital e dos recursos de investimento não pode, obviamente, deixar de ser desigual.

3.3.13 A progressiva ociosidade da mão-de-obra humana. Desemprego

A necessidade do capital de preservar ou aumentar o lucro, em que se insere a busca da redução de custos operacionais, entre os quais o custo da mão-de-obra, logrou êxito em vários setores, com o auxílio da moderna tecnologia, que dispensa e substitui o trabalho humano em muitas operações. Observa-se que a introdução da automação e outros avanços

tecnológicos extinguiram milhares de postos de trabalho e continuam extinguindo outros mais. Como afirmou Robert L. Heilbroner, no prefácio à obra de Jeremy Rifkin, *O Fim dos Empregos*,

os economistas nunca se mostram claros sobre o que as máquinas fazem por nós e para nós. Por um lado, elas são a própria encarnação do investimento que move a economia capitalista. Por outro lado, e na maioria das vezes, quando uma máquina entra, um trabalhador sai e, às vezes, muitos trabalhadores saem. Os economistas sempre afirmaram que a máquina pode eliminar alguns trabalhadores aqui e acolá, mas que, no final, a produtividade será aumentada significativamente e, conseqüentemente, a renda nacional. Mas, quem fica com a renda?

Aqui se pode pôr o problema dos fins da democracia. Ocorre, ademais, nos nossos dias, notória aceleração na evolução do progresso tecnológico. A aprendizagem do uso de determinada máquina como, por exemplo, de um torno mecânico por um aluno que ingresse em escola técnica, tem que ser refeita dois ou, no máximo, três anos após, pois, nesse tempo, o torno em que fez seu aprendizado já estará obsoleto, fora de produção, e substituído por outro mais aperfeiçoado, como notou o jornalista Clovis Rossi em artigo na imprensa.¹⁹⁸

Nos Estados Unidos, apenas na década entre 1981 e 1991, foram suprimidos um milhão e oitocentos mil empregos. A maior indústria metalúrgica americana, *United States Steel*, possuía, em 1980, 120.000 empregados. Dez anos depois, em 1990, reduziu seu quadro para apenas 20.000, mantendo o mesmo volume de produção, graças aos novos aportes tecnológicos. Na Alemanha, 500.000 empregos foram extintos em apenas doze meses, entre 1992 e 1993.

A reestruturação produtiva inaugurada com a produção enxuta da indústria japonesa Toyota estendeu-se também ao setor de serviços. Em fevereiro de 1993, o BankAmerica Corporation, na época o segundo maior banco dos Estados Unidos, comunicou que estava transformando 1.200 empregos de período integral em atividades de meio período. O banco avaliava que menos de 19% de seus funcionários seriam trabalhadores em período integral em futuro próximo. Seis em cada dez funcionários, aproximadamente, do BankAmerica trabalhariam menos de 20 horas semanais, ao mesmo tempo em que deixariam de receber benefícios. O banco, que obtivera lucros elevados nos anos de 1992 e 1993, anunciou que a

¹⁹⁸ FOLHA DE SÃO PAULO, 01/05/98.

deliberação de transformar mais cargos em trabalho de meio período fora adotada para tornar a empresa mais flexível e reduzir custos indiretos.¹⁹⁹

Não foi esse um caso isolado. As empresas americanas, na generalidade, estavam introduzindo um sistema de trabalho de duas espécies, integrado de um núcleo de empregados fixos, em regime de jornada integral, acrescido de uma área periférica de trabalhadores facilmente descartáveis, com trabalho de meia jornada, trabalhadores contingenciais. Era uma das formas de precarização do trabalho, a par da subcontratação e da gerada pela terceirização, resultantes, todas, do novo modelo gerencial, da reestruturação produtiva das empresas, do método da produção enxuta ou flexível, o mesmo que determina a substituição da mão-de-obra humana pela máquina.

No estabelecimento de distribuição da Nike, em Memphis (USA), 120 empregados permanentes, cada qual percebendo mais de US\$ 13 por hora, entre salário e vantagens, trabalhavam juntamente com 60 a 255 trabalhadores temporários. Os temporários eram fornecidos pela Norrell Services, uma das maiores empresas norte-americanas de serviços temporários nos anos 90. Esta cobrava US\$ 8,50 por hora em relação a cada trabalhador, que ela remunerava a US\$ 6,50 a hora, a metade do que percebiam os empregados fixos da Nike, retendo para si US\$ 2,00 por hora de trabalho, pelo serviço de intermediação da mão-de-obra. Essa a origem da significativa diferença de salário, embora os temporários realizassem, no mesmo local, trabalho idêntico ao executado pelos empregados fixos²⁰⁰.

Empresas colocadoras de trabalhadores temporários, como a Norrell, na década de 90, forneciam às empresas americanas 1,5 milhão de trabalhadores. A Manpower, então a maior empresa fornecedora de trabalhadores temporários dos Estados Unidos, era o maior empregador individual do país, com 560 mil empregados. Em 1993 mais de 34 milhões de americanos foram trabalhadores “contingenciais”, prestando serviços temporários em meia

¹⁹⁹ RIFKIN, J. *O fim dos empregos – o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2004. p. 191.

²⁰⁰ NEW YORK TIMES, “Temporary Workers Are on Increase in Nation’s Factories”, 06/06/93 apud RIFKIN, J. op. cit. p. 191.

jornada, ou por tarefa, ou como *freelancers*²⁰¹, isto é, trabalho precarizado, em qualquer dessas hipóteses.

Entre 1982 e 1990, o trabalho de temporários cresceu dez vezes mais do que o emprego permanente. Em 1992, os trabalhos temporários correspondiam a 2 entre cada 3 novos empregos no setor privado. Trabalhadores temporários, por contrato e em meia jornada, integravam mais de 25% da força de trabalho nos Estados Unidos²⁰².

O incremento do trabalho temporário constitui parte da estratégia das empresas nos Estados Unidos e em outros países para reduzir os custos do trabalho, reduzindo salários e vantagens, como assistência médica, aposentadorias, licenças médicas pagas e férias. No Brasil, a menos que o contrato de temporário se desvirtue pela inobservância das respectivas exigências legais, a empresa tomadora se beneficia da prestação de serviços sem assumir a condição de empregadora, que incumbe à empresa que fornece o trabalhador temporário, a qual assume os encargos trabalhistas e previdenciários, mais reduzidos do que os correspondentes ao empregado permanente²⁰³.

De qualquer sorte, no estrangeiro ou no Brasil, o trabalho temporário constitui forma de precarização do trabalho destinada a reduzir seu custo, adotada pela empresa capitalista como estratégia de reengenharia flexibilizadora. Consiste em locação de trabalho como forma de sua exploração, que atende aos interesses recíprocos das empresas contratantes, perversidade, portanto, atentatória à dignidade da pessoa humana, legalizada, porém. Implica concentração e exclusão, a um tempo. Concentração de riqueza pela economia que as empresas obtêm de dispêndios com o trabalho e exclusão do trabalhador, pela perda de *status* com a insegurança de sua descartabilidade e com o aviltamento de salário. O trabalho é amoldado aos requisitos da produção enxuta que elimina estoques ociosos e ocorre *just-in-time* à demanda do mercado.

²⁰¹ RIFKIN, J. *O fim dos empregos – o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2004. p. 191-192.

²⁰² WALL STREET JOURNAL, “Hired Out: Workers Are Forced to Take More Jobs with Few Benefits”, 11/03/93 apud RIFKIN, J. op. cit. p. 192.

²⁰³ LEI nº 6.019 de 03/01/74.

Na terceirização – instrumento também da reestruturação produtiva pós-fordista – muitos fornecedores são empresas reduzidas que pagam salários baixos e proporcionam escassas vantagens aos trabalhadores. A terceirização foi incorporada à economia japonesa e tem sido adotada nos Estados Unidos, Europa e no capitalismo atuante em outros continentes. Nas negociações com sindicatos tem se tornado freqüente a ameaça de empregadores de lançar mão do trabalho temporário ou da terceirização para frear as pretensões dos empregados²⁰⁴.

Os vínculos com a empresa, a solidariedade profissional e a satisfação proporcionada pelo trabalho desaparecem tanto no trabalho temporário como na terceirização de serviços, o que debilita a sindicalização e, por conseqüência, as reivindicações da classe trabalhadora, mormente em países – como os Estados Unidos – em que a sindicalização se faz por empresa. Esses fatos explicam o esvaziamento dos sindicatos e a ausência de participação dos trabalhadores na atualidade, que constituíram – quando atuantes – importantes fatores no avanço da democracia.

Em 1995, 800 milhões de pessoas, no mundo, estavam desempregadas ou subempregadas. Em 2001, mais de um bilhão delas se inseriam em uma dessas duas categorias.²⁰⁵ Elevados índices de desemprego crônico continuam a acometer as nações mais desenvolvidas do mundo. O índice da Alemanha, em agosto de 2003, era de aproximadamente 10%, e 60% dos desempregados estavam sem trabalho há mais de um ano. O desemprego na França e na Itália em 2003 andava em torno de 9%, enquanto que na Espanha era, aproximadamente, de 12%. A média geral da União Européia era de 7,9%, sendo que, na zona expandida da Europa, ela excedia a 8,7%²⁰⁶.

Do lado oposto do planeta a situação não é melhor. O desemprego no Japão atingia a 3,68 milhões de pessoas no início de 2003, com a média geral de 5,5%, a maior percentagem de trabalhadores desempregados desde o início dos registros na década de 50.

²⁰⁴ RIFKIN, J. *O fim dos empregos – o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2004. p. 195.

²⁰⁵ Idem, p. XIII.

²⁰⁶ Ibidem.

O nível de desemprego da Indonésia era de 9,1% e o da Índia, de 8,8%. No Caribe e na América Latina, a fração média era de 10%²⁰⁷.

Também nos Estados Unidos o desemprego é notório. Embora seu governo difundisse o índice de 4% nos anos de alta, na segunda metade da década de 90, na realidade, a proporção pertinente era bem maior. Estudo da Universidade de Chicago apurou que se o desemprego camuflado fosse considerado, o índice real estaria próximo, na época, ao da União Européia, pois, embora alguns americanos encontrassem emprego após a recessão de 1989-1992, milhões de trabalhadores desesperançados haviam desistido de buscar ocupação e abandonaram o mercado de trabalho, deixando de figurar nas estatísticas oficiais²⁰⁸. Nota Rifkin que muitos desempregados não constam das estatísticas pelo fato de terem sido encarcerados. Em 1980 a população presidiária era de 330 mil internos. No ano 2000, quase dois milhões cumpriam pena prisional. Entre 2003 e 2004, 1,8% dos trabalhadores adultos do sexo masculino se achavam presos. Entretanto, muitos trabalhadores que se empregaram no curso da alta do mercado entre 1995 e 2000 eram empregados temporários ou de meia jornada, sem benefícios, ficando sem trabalho a maior parte do tempo. Grande proporção deles retornou ao desemprego no final de 2003²⁰⁹.

O Reino Unido é o único país do G-8 a seguir o exemplo norte-americano, tendo aumentado largamente o crédito ao consumidor, no empenho de aquecer a economia. Em curto prazo, o expediente teve sucesso. O desemprego no Reino Unido, nos últimos anos, situa-se entre os menores do mundo e sua economia tem crescido. Não obstante, tal decorre não de crescimento natural ou auto-sustentado, mas da liberação do crédito e do acúmulo de dívidas, o que significa tratar-se de expansão artificial. O débito familiar atingiu US \$ 1,4 trilhão. O britânico médio tem gastado de 120% a 130% de sua renda anual graças aos instrumentos de crédito a que se habituaram os norte-americanos, como cartões de crédito,

²⁰⁷ RIFKIN, J. *O fim dos empregos – o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2004. p. XIV.

²⁰⁸ *Idem*, p. XV.

²⁰⁹ *Ibidem*.

financiamento de hipotecas, empréstimos e saques a descoberto²¹⁰. Desse modo os britânicos aumentam suas dívidas pessoais acima dos níveis americanos.

Observa-se, destarte, que a utilidade do sistema em algum aspecto, como no que respeita ao crescimento e empregabilidade maior, pode ser lograda com artifícios como a produção do supérfluo ou com desvios nocivos ou viciosos de conduta dos cidadãos, como o consumismo desenfreado. Mesmo assim, o sucesso seria provisório, persistindo apenas até os limites da expansão do crédito e a ruína dos consumidores e da economia, como já ocorrera no final dos anos 20 e início dos anos 30.

A ocorrência de níveis elevados de desemprego na Europa gera privações que não se refletem bem nas estatísticas de distribuição da renda. Frequentemente tenta-se fazer com que essas privações pareçam menos graves, argumentando que o sistema europeu de seguridade social, incluindo o seguro-desemprego, propende a compensar a perda de renda dos desempregados. Todavia, o desemprego não implica mera deficiência de renda que possa ser compensada com transferências do Estado, embora com pesado custo fiscal que pode ser, ele mesmo, um ônus gravíssimo; é também fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Entre seus múltiplos efeitos, o desemprego contribui para a “exclusão social” de alguns grupos e provoca a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica.²¹¹

3.3.14 Marginalidade, migração, violência e criminalidade

Crescente violência eclode e se exacerba na maior parte dos países, inclusive no nosso, o que tem proporcionado um dos maiores desafios para as autoridades públicas, qual

²¹⁰ COWELL, “*Personal Debt Surges in Britain*”, *THE NEW YORK TIMES*, 03/09/2003 apud RIFKIN, J. op. cit. p. XVII.

²¹¹ SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 35-36.

seja reprimir ou debelar toda a sorte de conflitos, roubos, assaltos, seqüestros, fraudes e homicídios, que ameaçam assustadoramente um dos mais relevantes direitos da cidadania, que é o direito à segurança e à inviolabilidade pessoal e patrimonial.

O sociólogo francês Loic Wacquant realizou análise minuciosa de tumultos urbanos em cidades do mundo desenvolvido. Observou ele que, em quase todos os casos, as comunidades onde ocorrem distúrbios apresentam um perfil idêntico. Muitas são antigas comunidades de trabalhadores que foram relegadas na transição de uma sociedade antes manufatureira para outra destinada à informação. De acordo com Wacquant,

para os residentes de áreas operárias desalentadas, a reorganização das economias capitalistas – notória na mudança da manufatura para os serviços baseados na informação – o impacto das tecnologias eletrônica e de automação nas fábricas e escritórios e a erosão dos sindicatos... têm se traduzido em índices anormalmente altos de desemprego e regressão de condições materiais²¹².

Aduz Wacquant que o fluxo crescente de imigrantes para comunidades pobres restringe ainda mais as oportunidades de emprego e os serviços públicos, aumentando as tensões entre os residentes, que são forçados a competir por uma fatia menor do bolo econômico. O ingresso elevado de imigrantes oriundos do terceiro mundo ou do leste europeu na Europa Ocidental e do sul do continente nos Estados Unidos tem causado conflitos e violência de natureza semelhante. Aí os imigrantes são transfugas da miséria e escassez de trabalho de seus países de origem, em busca de sobrevivência, atraídos pela prosperidade do mundo desenvolvido. Essa realidade reflete em parte a alteração na dinâmica da economia global e os albores de uma nova ordem mundial, com a redução acentuada do trabalho. Os distúrbios e a violência decorrentes da competição por trabalho e proteção social entre os imigrantes e os nacionais têm originado políticas repressivas da imigração, além do ódio nutrido por preconceitos étnicos, xenofobia, e o ressurgimento da ideologia nazi-fascista. Entretanto, a extrema-direita – que tem capitalizado votos no combate ao fluxo migratório – raramente aponta os avanços tecnológicos como causa do desemprego, embora este decorra de estratégias de reengenharia, *downsizing* e automação.

²¹² WACQUANT, L. “When Cities Run Riot”. *UNESCO Courier*, fevereiro de 1993, p. 10. apud RIFKIN, J. *O fim dos empregos – o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2004. p. 215.

No período histórico posterior à guerra fria parece que a área da marginalidade se alarga e surgem com mais intensidade conflitos entre gangues de terroristas, bandidos, guerrilhas, enquanto criminosos se organizam empresarialmente para assaltar e explorar o contrabando e o tráfico de drogas e armas, ao mesmo tempo em que as oportunidades de trabalho lícito declinam. O historiador militar Martin van Creveld prevê que as distinções entre guerra e crime se esfumam e podem desaparecer à medida que bandos de celerados, alguns com vagos objetivos políticos, ameaçarem a aldeia global com atentados, seqüestros e massacres.²¹³ A tragédia e o crime se banalizam. Nesse novo panorama de conflitos os exércitos e as polícias nacionais revelam-se cada vez mais impotentes para controlar e reprimir a violência e são substituídos, com frequência, por forças de segurança privadas estipendiadas para guarnecer mansões e áreas seguras para a próspera elite da sociedade tecnológica.

O notável avanço da tecnologia, que proporciona tantas maravilhas, enseja aos empresários beneficiados pelo acréscimo da produtividade, seus executivos e aos bem situados em geral, encarar o futuro com otimismo, já que visto apenas através do prisma desse progresso, que o desvela utópico e pleno de promessas. Todavia, se focado pelo prisma que detecta a proliferação de multidões que vagueiam na penúria, sem encontrar ocupação ou ocupando-se na criminalidade, em futuro no qual a maior parte do trabalho formal será executado pelas máquinas, o otimismo desaparecerá.

A escritora francesa Viviane Forrester, na obra “O Horror Econômico”, apreendeu com rara sensibilidade o sofrimento e a angústia a que o desemprego submete suas vítimas. Escreve ela que:

longe de representar uma liberação favorável a todos, próxima de uma fantasia paradisíaca, o desaparecimento do trabalho torna-se uma ameaça, e sua rarefação, sua precariedade, um desastre, já que o trabalho continua necessário de maneira muito lógica, cruel e letal, não mais à sociedade, nem mesmo à produção, mas, precisamente, à sobrevivência daqueles que não trabalham, não podem mais trabalhar, e para os quais o trabalho seria a única salvação. (...) Se o Padre Eterno lançasse hoje a maldição: ‘Ganharás o pão com o suor do teu rosto!’, isso seria entendido como uma recompensa, como uma benção! Parece que se esqueceu para

²¹³ CREVELD, M. *The transformation of war*. New York: Free Press, 1991.

sempre que, até a bem pouco, o trabalho era muitas vezes considerado opressor, coercitivo. Infernal, geralmente.²¹⁴

As pesquisas tecnológicas, estimuladas e financiadas por grandes empresas ou fundações, buscam, há anos, substituir o trabalho humano por máquinas e inventos de toda ordem, muitas vezes, os mais sofisticados, o que tem causado inovações surpreendentes no mercado de trabalho. Em consequência desses inventos, postos de trabalho tradicionais desaparecem, enquanto outros, antes insuspeitados, surgem, mas, no geral, em menor número do que os extintos. Outros, ainda, passam por modificações significativas. Máquinas têm substituído o braço humano desde a 1ª Revolução Industrial, ao passo que a 3ª Revolução Industrial opera a substituição da inteligência humana em várias atividades.

Segundo José Pastore

não é à toa que os robôs se multiplicam por toda parte. É irônico verificar que os empregos para robôs estão crescendo a uma velocidade muito mais alta do que os empregos para os seres humanos. O homem moderno enfrenta, hoje, a concorrência dos novos entes que ele mesmo criou. Na década de 80, quando surgiram, o mundo acumulou 30 mil robôs. Em 1990, já havia 400 mil. Hoje (isto é, em 1997, quando o autor escreveu) eles ultrapassavam a casa do milhão. Até o fim do século (XX), serão bem mais de 2 milhões. E, dizem os entendidos, que a revolução da mecatrônica mal começou – sendo que seus reais efeitos só serão sentidos a partir do ano 2020²¹⁵.

A competição pelos mercados, no mundo atual, exclui a possibilidade de se cogitar de combater ou minorar o desemprego renunciando as empresas às tecnologias mais avançadas com o objetivo de utilizar mais mão-de-obra. Para a empresa moderna inexistente o dilema de inovar ou não inovar. O sistema que se movimenta na busca do lucro e impõe a produção para o mercado exige a competição através da melhoria da qualidade e da diversificação dos produtos, assim como a redução dos custos, o que implica a contínua busca da inovação tecnológica. A empresa que não se adapta a isso, quebra e desemprega. Esse mecanismo engendra a expansão sem limites do consumo, o que demanda criatividade para achar novos objetos de consumo e necessita do desenvolvimento de hábitos de consumo ilimitado dos potenciais consumidores. Essa é a tarefa assumida pela propaganda e publicidade midiáticas, organizadas empresarialmente. Parece óbvio que o sucesso de tal sistema necessita exacerbar o hábito de consumir, isto é, gerar o consumismo, enquanto que

²¹⁴ FORRESTER, V. *O horror econômico*. São Paulo: Editora Unesp, 1997. p. 112.

²¹⁵ PASTORE, J. *A agonia do emprego*. São Paulo: LTr Editora, 1997. p. 16.

este, para ser satisfeito, precisa que os consumidores possuam renda, poder aquisitivo, para consumir. Técnica paralela, pois aumenta a frequência da aquisição, é a obsolescência planejada das mercadorias pela indústria: a duração das lâmpadas é limitada, os automóveis e eletrodomésticos adquiridos se desvalorizam e o consumidor deve substituí-los pelos novos modelos lançados no mercado, muitos objetos se destinam a uso único, no qual se consomem. Esses hábitos, criados pelo *marketing* da sociedade capitalista, tecem um estilo de vida, bem diferente da sociedade do passado, que se nutre de comportamentos e valores consentâneos com as necessidades e fins do sistema produtivo.

3.3.15 A desvalorização do trabalho e o aviltamento da dignidade humana

A intranqüilidade social provocada pelo recrudescimento das batalhas entre os trabalhadores, liderados por seus sindicatos, e as empresas, no século XIX, em que aqueles reivindicavam melhores condições de trabalho, redução de jornadas e maiores salários, só abrandou quando a sociedade, em obra de civilização, valorizou o trabalho reconhecendo direitos e proteção social aos que trabalhavam, despossuídos de outros bens, na sua maioria, assim dignificando a pessoa do trabalhador.

Mais tarde, nos anos 70 do século XX, quando a prosperidade, gerada pela acumulação rígida do capitalismo, entrou em declínio, abalada pelos dois choques do petróleo, quando o avanço tecnológico e os robôs substituíam o braço e a inteligência humana em muitas funções, o sistema atribuiu a causa da crise ao alto custo do Estado de Bem-Estar-Social e aos direitos conquistados pelos trabalhadores, tendo passado a preconizar a desvalorização do que havia valorizado – o trabalho – com a poda dessas conquistas e a desconstrução do *Welfare State*.

Quando, no passado, se afastou a fixação do salário pela lei da oferta e da procura, assim se valorizando e dignificando o trabalho e, por conseqüência, o homem que trabalha, surgiu a paz social. Agora se prega o retorno da regulamentação do trabalho ao mercado e suas leis. Um século após a caminhada em que a tutela do trabalho avançou do mercado para a proteção legal, proclama-se a necessidade do seu retorno às flutuações do mercado, sob a regência da lei da oferta e da procura, a pretexto de combater-se o desemprego. Assim, o valor do trabalho se amesquinha em preço regulado pelo mercado e se desconstrói uma disciplina jurídica forjada para proteção do hiposuficiente da sociedade burguesa. Esse é o sentido da flexibilização e desregulamentação do estatuto do trabalho, hoje em pauta mundial, que nada mais significa senão a depreciação do valor do trabalho humano por força de sua superfluidade.

Hoje, portanto, não é mais na dignidade do homem que trabalha que se pensa, em primeiro lugar, mas no mercado, no mercado para o qual devem afluir mercadorias em maior quantidade, com melhor qualidade e de custo mais baixo, para assim se preservar o poder concorrencial da empresa e possibilitar a esta proporcionar empregos. O que importa, primacialmente, é a saúde e robustez da empresa, e não do trabalhador. O que interessa é a produtividade e a geração de riqueza. Advoga-se, ingênua ou maliciosamente, que a dignidade do trabalhador se sujeite os azares da lei da oferta e da procura para que surjam empregos, argumento hábil, inclusive, para defender a escravidão. É o velho liberalismo do *laissez faire, laissez passer*, da revolução burguesa, que retorna, apodado de “neoliberalismo”, para parecer novidade.

Nesse contexto relegam-se princípios constitucionais, universais e nacionais, que assentaram a República Federativa do Brasil sobre os fundamentos da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e a ordem econômica sobre a valorização do trabalho humano, com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (CF, art. 1º, III e IV, e 170). Nesse cenário a busca do pleno emprego, elemento fundante, também, da ordem econômica, segundo o artigo 170, VIII, da Constituição, se esvazia e o direito social ao trabalho se esfuma, limitada a ação do Estado a pouco mais do que manter agências de

colocação para cadastrar ofertas de emprego e desempregados à procura de vagas, atuando como mero intermediário. O trabalhador está sendo superado e desvalorizado pela tecnologia e pelos robôs.

A prioridade política e econômica são as empresas, o lucro, os bens, as coisas, pois configuram o sistema que gera tudo o mais. A sobrevivência e a dignidade de milhões de criaturas, cujo único meio de sobreviver é o trabalho, ficam na dependência daquela prioridade. O homem, o trabalhador, não constitui um fim em si mesmo, mas apenas o apêndice de uma engrenagem cuja finalidade é o lucro e a geração de riqueza, que aproveita a poucos. Só o lucro pode assegurar a sobrevivência e a dignidade dos que trabalham. Essa é a ideologia burguesa da época em que a técnica torna supérfluo o trabalho da maioria da humanidade. Como asseverou o manifesto do grupo alemão “Krisis”, com sarcasmo cruel,

a venda da mercadoria ‘força de trabalho’ será no século 21 tão promissora quanto a venda de carruagens de correio no século 20. Quem, nessa sociedade, não consegue vender sua força de trabalho é considerado ‘supérfluo’ e está sendo jogado no aterro sanitário social. Quem não trabalha não deve comer !...

Não seria o tempo de se pensar ou repensar outras formas de sobrevivência com dignidade, ou na superação do emprego como tal?

3.3.16 A solução democrática da distribuição da riqueza. Economia solidária

Cumpramos considerar que se grande número de pessoas ou a maior parte delas é privada da renda oriunda do trabalho, o mercado também se deprime e a redução dos lucros do capital será fatal, o que poderá ensejar recessão global. Essa eventualidade aconselha que os ganhos de produtividade decorrentes da inovação tecnológica deixem

de ser apropriados com exclusividade pelo capital e sejam compartilhados com os trabalhadores de alguma maneira, seja por meio da criação de um fundo formado com a contribuição das empresas cujas inovações tecnológicas dispensem mão-de-obra, seja pela redução de jornadas e (ou) aumentos de salários. Esse será apenas o primeiro passo na senda de uma nova ordem mundial do trabalho compatível com a democracia.

O passo seguinte deverá ser o desenvolvimento e fortalecimento da economia social, que se pode chamar também de economia solidária²¹⁶, economia não adstrita ao mercado, economia voltada à satisfação de necessidades de pessoas sem condições de contraprestar o bem ou o serviço que lhe é concedido, isto é, sem o poder aquisitivo que a economia de mercado exige para proporcionar uma existência digna. O ator, por excelência, da economia social, será o denominado terceiro setor²¹⁷, que se utilizará da sociedade e trabalho em forma cooperativa, trabalho em mutirão, trabalho mutual, trabalho remunerado com o produto de fundos, ou rendas, ou contribuições, ou taxas específicos, a serem criados.

Diante dessa perspectiva, a instituição de uma renda mínima garantida para todos os carentes começou a ser defendida nos Estados Unidos desde 1963, com base no princípio de que toda pessoa faz jus a uma parcela mínima da produção da sociedade, além da inafastável utilidade para a economia de mercado capitalista ao criar poder aquisitivo para potenciais consumidores. Constitui o *mínimo existencial* ou *mínimo vital*. O projeto de renda mínima contou com o apoio, inclusive, do renomado economista neoconservador Milton Friedman, que foi assessor dos presidentes Nixon e Reagan. Friedman defendeu a adoção da renda garantida sob a forma de imposto negativo sobre a renda, ao se opor ao sistema de previdência social, embora não cresse que a automação extinguisse a maioria dos empregos.²¹⁸ Em 1967 o presidente Lyndon Johnson criou Comissão Nacional de Renda Garantida, integrada por líderes empresariais e sindicais e outras lideranças americanas, a qual, após dois anos de audiências e estudos alentados,

²¹⁶ SINGER, P. *Globalização e Desemprego – Diagnóstico e Alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998, p. 132.p. 132.

²¹⁷ RIFKIN, J. *O Fim dos Empregos – O Contínuo Crescimento do Desemprego em Todo o Mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2004. p. 248 e ss.

²¹⁸ apud RIFKIN, J. op. cit. p. 259.

apresentou relatório preconizando, pela unanimidade de seus membros, a renda anual garantida, fundando-se em que

o desemprego ou o subemprego entre os pobres freqüentemente são decorrentes de forças que não podem ser controladas pelos próprios pobres. Para muitos pobres, o desejo de trabalhar é forte, mas as oportunidades não são... Mesmo que os atuais programas sociais fossem aperfeiçoados, não lograriam assegurar renda adequada para todos os americanos. Por essas razões, recomendamos a adoção de um novo programa de complementação de renda para todos os americanos necessitados²¹⁹.

Entretanto, a instituição da renda anual garantida não se viabilizou nos Estados Unidos. Na Europa Ocidental, porém, obteve melhor sorte; vários países adotaram-na sob diferentes formas. O modelo francês apresentava-se particularmente judicioso, pois contemplava regra contratual pela qual “a habilitação à renda mínima fica condicionada à aceitação pelo beneficiário de trabalho que seja social ou culturalmente útil à comunidade ou a participação em cursos de retreinamento ou de reintegração à vida ativa”²²⁰. Portanto, o modelo francês não apenas concede renda assistencial aos desempregados, mas prevê contrato pelo qual o beneficiado assume obrigações, circunstância que credencia esse modelo – acreditamos – a encômios generalizados, já que não se limita simplesmente a deferir o direito, mas impõe em contrapartida, pela via negocial, uma obrigação, condição que melhor se ajusta à correspondência biunívoca de direitos e obrigações, imprescindível à segura interação da vida em sociedade.

A criação de cooperativas de produção e consumo, a que se associassem os sem-trabalho e os que sobrevivessem precariamente com trabalho eventual seria uma alternativa de reinserção produtiva para os descartados de trabalho do sistema capitalista. Quanto mais empresas se associassem às cooperativas, maiores seriam as possibilidades de êxito, como pequenas empresas e pessoas atuando na confecção de roupas, alimentos, material de construção, reparação de automóveis e eletrodomésticos, creches, clínicas, escolas, etc.

²¹⁹ “Guaranteed Annual Income: A Hope and Question Mark”, *AMERICA*, 11/12/1971, p. 503 apud RIFKIN, J. *O Fim dos Empregos – O Contínuo Crescimento do Desemprego em Todo o Mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2004. p. 260.

²²⁰ “Minimum Guaranteed Income” apud RIFKIN, J. op. cit. p. 261.

Atualmente o desemprego atinge não só o trabalhador sem qualificação. Diplomados de curso superior têm sido largamente dispensados do trabalho, de modo que administradores de empresa, engenheiros, arquitetos, contadores, advogados e outros profissionais desativados poderiam associar-se às cooperativas e oferecer o apoio gerencial e técnico necessário aos novos pequenos empreendimentos.

Paul Singer refere como exemplo experiência ocorrida em British Columbia, no Canadá, consistente na criação por Michael Linton do que denominou *Local Employment and Trading System (LETS)*, no início da década de 80. Consiste num sistema que congrega produtores locais para intercambiarem seus produtos mediante crédito mútuo. O sistema publica periodicamente listagens de produtos que os associados oferecem e dos bens e serviços demandados por eles. Esse procedimento facilita amplamente o intercâmbio entre os consócios, propiciando conhecimento melhor do mercado e adaptação a ele pelos associados. Todas as compras e vendas entre associados são a crédito e registradas em microcomputador. Cada transação constitui um crédito para o vendedor e um débito para o comprador. Intensificando-se o intercâmbio, novos créditos e débitos se somam e compensam-se e, ao cabo de um período determinado, um mês, por exemplo, os membros podem produzir e consumir sem necessitar efetuar pagamentos com moeda oficial²²¹. Assim se substitui a competição pela solidariedade.

Outra alternativa revolucionária, se comparada com as formas tradicionais de trabalho, como o do escravo, o do servo da gleba ou o trabalho remunerado, é o trabalho comunitário ou voluntário, que não é coato, mas espontâneo e solidário, sem expectativa de ganho material. Constitui um intercâmbio social, sem embargo possa, muitas vezes, proporcionar implicação econômica tanto para o destinatário como para o agente.

Em futuro próximo, a despeito do progresso tecnológico resultante da Terceira Revolução Industrial, a maioria das pessoas ainda necessitará trabalhar na economia de mercado formal ou informal para sobreviver, embora os empregos ou as horas de trabalho continuem a declinar. No que concerne à quantidade crescente de pessoas

²²¹ SINGER, P. *Globalização e Desemprego – Diagnóstico e Alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998. p. 132.

descartadas da economia de mercado, os governos serão desafiados por duas providências: ou despenderão somas progressivamente mais elevadas de recursos em segurança, forças policiais e edificação de prisões para encarcerar as hordas crescentes de delinqüentes, ou investirão em projetos de formas alternativas de trabalho na economia social ou solidária, algo como *Non-Profit Liaison Network* (Rede de Ligação Sem Fins Lucrativos), programa anunciado pela administração Bill Clinton nos Estados Unidos, em 12 de abril de 1994, criando uma nova parceria entre o setor público e o terceiro setor, consistente de redes cooperativas entre departamentos e agências do governo e organizações do terceiro setor, com o objetivo de solucionar problemas de crimes, moradia, saúde e outras questões nacionais urgentes²²².

As políticas amparadas no neoliberalismo compelem a sociedade a seguir caminhos opostos à democracia. Estamos sendo confrontados pelo dilema proposto por Paulo Singer: “Por enquanto, empresa capitalista e democracia são antípodas. Estamos diante de um dilema histórico: ou a liberdade do capital destrói a democracia ou esta penetra nas empresas e destrói a liberdade do capital.”²²³

3.4 CONDIÇÕES PSICOLÓGICAS E PSICOSSOCIAIS

A realização de qualquer forma de governo depende das idéias ou crenças de um número suficiente de pessoas envolvidas no respectivo projeto de governo: são as idéias ou crenças dos ativistas políticos, isto é, daqueles que reúnem as condições necessárias para lograr a adoção do projeto, além de propagarem suas concepções, levando-as ao povo, por meio de sua liderança. Atribuímos a essas idéias ou crenças sentido amplo. Nesse enfoque

²²² RIFKIN, J. *O fim dos empregos – o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2004. p. 249-250.

²²³ SINGER, P. *Uma Utopia Militante – Repensando o Socialismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 182.

não efetuamos distinção entre “crença” e “conhecimento”²²⁴. Denomina-se, normalmente, de conhecimento a crença bem fundada ou insuscetível de controvérsia, como a concepção de um cientista a respeito de determinado fenômeno ou área da realidade, que comporta comprovação ou explicação racional ou objetiva, enquanto que se tem por crença a concepção sem maior amparo racional, derivada de fatores idiossincrásicos, ou emocionais, ou de percepção equivocada da realidade.

No âmbito psicológico, a modernização dos países implica mudança fundamental em valores, atitudes e expectativas, como já frisamos. O imaginário do homem tradicional esperava continuidade na natureza e na sociedade e não acreditava na capacidade do homem de mudá-las e controlá-las. O homem moderno, ao contrário, admite a possibilidade de mudança e crê que ela seja desejável. Ele tem, na expressão de Daniel Lerner, uma “personalidade móbil” que se adapta às mudanças do seu ambiente. Estas mudanças exigem alargamento das lealdades e identificações dos grupos concretos e imediatos, como família, clã, aldeia, para agrupamentos mais vastos e impessoais, como classe e nação. Acompanha esse alargamento um aumento da confiança em valores universais e padrões de realização preferentemente a valores particulares e avaliações individuais.²²⁵

Tocqueville, na conceituada e fecunda obra *De la Démocratie en Amérique*, atribuiu aos *costumes* uma das grandes causas gerais da manutenção da república democrática nos Estados Unidos²²⁶. Aqui também entendemos relevantes – quando não decisiva – a influência dos costumes na adoção das formas de governo, mas dos costumes na aceção a eles atribuída pelo próprio Tocqueville:

Entendo aqui a expressão costumes no sentido que os antigos davam à palavra mores. Não a aplico apenas aos costumes propriamente ditos, que poderíamos chamar hábitos do coração, mas também às diferentes noções que os homens possuem, às diversas opiniões correntes entre eles e ao conjunto de idéias de que se formam os hábitos do espírito. Compreendo, pois, com esta palavra, todo o estado moral e intelectual de um povo.²²⁷

²²⁴ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 125.

²²⁵ HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. p. 32.

²²⁶ TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Livro I, p. 337.

²²⁷ Idem, p. 338.

Portanto, a função que atribuímos às idéias e crenças se identifica com a atribuída por Tocqueville aos costumes, nos quais aquelas se inserem. Parece incontestável a influência do ideário ou crenças na conduta e na ação das pessoas, inclusive em suas opções políticas e eleitorais. A ação não guiada pela crença é ação determinada ou pela simples busca do prazer ou por causa patológica, na qual também pode estar implicada alguma crença. É óbvio, outrossim, que as crenças individuais influenciam as ações coletivas, as quais, por sua vez, atuam na constituição e no funcionamento das instituições. Dificilmente poderia uma democracia subsistir se a maioria dos atores políticos do país tivesse a convicção de que o melhor governo fosse o autoritário, aparelhado de hipertrofia de poder.

3.4.1 O ocaso da República de Weimar

Esse foi o deplorável destino ao qual sucumbiu a república de Weimar, em 1933. O triunfo dos regimes autoritários é alcançado, na maior parte dos casos, pela atuação de minorias de ativistas políticos animadas pela crença nessa solução. A construção da democracia impõe uma crença bem mais difundida na superioridade dessa forma de governo. Nos anos 60, Raymond Aron via duas espécies de inimigos do regime democrático, por ele denominado de “constitucional-pluralista”: os que denunciavam a dissolução da unidade nacional pelo jogo dos partidos, e os que sonhavam com a unidade social e a liquidação dos oligarcas que manipulavam o jogo político por trás da cena parlamentar²²⁸. A essas duas oposições ideológicas ele classificou como revolucionários de direita e revolucionários de esquerda. A atuação inconseqüente de ambas determinou o colapso da república de Weimar, na Alemanha. Ambas contestações, ou facções revolucionárias – afirma Aron – existem, virtuais ou ativamente, em todas as sociedades

²²⁸ ARON, R. *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard, 1965. p. 180.

modernas. O argumento de umas e outras é facilmente inteligível e apresenta alguma semelhança. Nada mais cativante, à primeira vista, do que sonhar com uma sociedade na qual a oposição das classes tenha desaparecido, nada mais exposto à crítica do que o regime político no qual o poder emerge dos próprios conflitos²²⁹. Entretanto, a sociedade humana é naturalmente conflituosa e não se achou melhor maneira de solucionar seus conflitos senão através do diálogo e da negociação, com o recurso derradeiro à vontade das majorias. Na república de Weimar, no início dos anos 30, as duas escolas revolucionárias – da direita e da esquerda – eram vigorosas e mobilizavam as massas. Nacional-socialistas e comunistas eram uníssonos no combate ao regime existente. “A oposição de direita, em Weimar, era robusta, pois o regime constitucional-pluralista era recente, não gozava de nenhum prestígio e simbolizava o fracasso” (tradução livre), aduz Aron²³⁰. Para recrutar adeptos em grande quantidade, em nome da palavra de ordem “unidade da nação”, é preciso que essa unidade pareça enfraquecida ou que o destino da coletividade se mostre periclitante. Os revolucionários da esquerda também eram fortes, pois a economia, deteriorada pela cobrança externa das dívidas da 1ª Grande Guerra e pela conseqüente desvalorização do marco, fora, ainda, golpeada pela catastrófica crise de 1929. Naquela época, o regime constitucional-democrático perdia o apoio necessário das massas populares, pois incapaz de assegurar, aos olhos de uns, a unidade da nação, e, aos olhos de outros, o mínimo de bem-estar e de prosperidade, sem os quais nenhuma sociedade moderna se viabiliza. O regime democrático funda-se na lei da maioria. Naquele período, o parlamento de Weimar estava constituído por maioria infensa ao regime constitucional. A deterioração propagou-se por todos os partidos, assumindo a forma daquilo que Aron chamou de excesso de espírito partidário.

O regime democrático pressupõe a existência de partidos políticos, mas não pode o partido constituir-se num absoluto, pois ele representa apenas uma parcela da opinião pública, enquanto que o regime de liberdades implica a convivência harmônica e construtiva de todas as parcelas de opinião enquanto tais. Na república de Weimar, todos os partidos tendiam a tornarem-se totalidades, todos possuindo sua ideologia e suas tropas. As

²²⁹ ARON, R. *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard, 1965. p. 180.

²³⁰ Idem, p. 180-181: “L’opposition de droite était forte, dans la république de Weimar, parce que le régime constitutionnel-pluraliste était de date récente, ne jouissait d’aucun prestige et symbolisait la défaite.”

duas oposições reunidas (direita e esquerda), compostas, em 1933, por nacional-socialistas, comunistas e uma fração de alemães-nacionais constituíram a maioria parlamentar contrária ao governo constitucional-democrático. Sem a maioria, este se inviabilizou. O caminho estava aberto para o golpe de Estado que entronizou Hitler e desencadeou o flagelo do nazismo e a 2ª Guerra Mundial. Como se observa, sem embargo da crise econômica, as crenças – por meio da depreciação do ideal democrático – foram decisivas para o banimento da democracia na Alemanha.

3.4.2 Crenças e valores. Condições culturais da democracia

Compreende-se, sem dificuldade, que um regime autoritário, uma ditadura, ou um regime hegemônico, como o denomina Robert Dahl, não necessita de tão amplo apoio na opinião pública para se implantar. Basta-lhe o apoio minoritário, quando a massa do povo se revela indiferente ou desinteressada, e desde que possua a força repressiva para se impor. Não assim a democracia, cuja mais eficiente sustentação não é o interesse de poucos, mas o consenso ou a adesão das maiorias.

Entretanto, nota-se que o êxito das crenças políticas depende, muitas vezes, das pessoas distintas que as defendem e difundem. Como lembrou Dahl²³¹, as crenças de Lênin e, posteriormente, de Stalin, certamente, influíram muito mais nos acontecimentos da União Soviética no século passado do que as crenças de dois camponeses russos que fossem escolhidos aleatoriamente. Assim também o modo como as instituições políticas funcionaram nos Estados Unidos desde 1787 tem sido determinado muito mais pelas crenças dos 55 líderes que participaram, naquele país, da Convenção Constitucional de 1787, do que pelas crenças de 55 cidadãos comuns de Filadélfia naquele ano. Esses fatos

²³¹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 126.

não nos devem levar a pensar que as crenças dos cidadãos comuns sejam irrelevantes – o que não corresponderia à realidade – mas revelam que as crenças dos ativistas políticos e líderes têm influência superior a dos liderados ou pessoas comuns nas realizações políticas.

Outro aspecto relativo às crenças nos chama a atenção: nos países em que as crenças políticas individuais se mostram rudimentares e desorganizadas é mais aleatória a relação, se houver, entre crença e ação política. Nessas sociedades a consciência política dos cidadãos é escassa ou nenhuma e toda a sorte de preconceitos medra, disseminando-se o pessimismo, quando não o niilismo, a respeito das instituições, de eleições e dos políticos, inexistindo organização e participação popular. Na verdade, em todos os países, a maioria das pessoas tem crenças políticas elementares. Apenas escassas minorias possuem crenças políticas mais avançadas e complexas. Em geral, percebe-se certa relação no nível de educação formal existente na sociedade e o nível de complexidade das crenças políticas das minorias. Sob outro aspecto, é mais viável que pessoas com mais elevado nível de educação e com maior interesse e envolvimento em política possuam também crenças políticas mais avançadas ou complexas. Assim, a efetivação da democracia depende da crença no processo eleitoral como meio de solução viável dos problemas da sociedade, no qual todos os cidadãos com idade mínima tenham voto igual (um voto por pessoa), o que implica a exclusão de preconceitos. E a crença na democracia está associada indissolúvelmente à crença na igualdade jurídica de todos – igualdade derivada da igual dignidade humana – para decidir e eleger propostas e candidatos.

Estas crenças, entretanto, dependem de certo grau de instrução ou percepção e de generoso estado de espírito que permita o discernimento da igualdade em dignidade de todas as pessoas, como também da falsidade dos preconceitos. Entretanto, só o conhecimento, a idéia da igualdade humana é, ainda, insuficiente para condicionar a democracia. Faz-se mister, também, comunhão de estado de espírito solidário e fraterno, de modo que todos os cidadãos se queiram iguais no direito de eleger seus governantes e no direito de escolher as normas de convivência, o que implica, também, a disposição dos vencidos de se resignar com as decisões da maioria. Esse querer importa, outrossim, uma conduta ética que rejeite privilégios incompatíveis com o sufrágio universal. Portanto, crença e vontade são as condições subjetivas da democracia. O agir guiado pelo respeito do

outro e pelo respeito da vontade do outro, cuja pessoa é igual em dignidade a toda e qualquer outra pessoa, e cuja vontade é igual em direitos às vontades de todas as demais pessoas, é condição ética, objetiva, da democracia.

Há uma inclinação no homem, ou sentimento, que os clássicos antigos, como Cícero (*De Amicitia*) e Aristóteles (*A Ética a Nicômaco*), chamavam de *amizade política*, segundo lembra Cezar Saldanha Souza Junior, e que os sociólogos contemporâneos e a doutrina social cristã denominam de *solidariedade*,²³² sentimento indispensável à homogeneidade política da sociedade e condição psicossocial – podemos dizer – da poliarquia.

3.4.3 O caso da Argentina

A importância da crença ou convicção democrática para a realização do regime democrático é ilustrada pelas turbulências e rupturas institucionais vividas por vários países, entre os quais pela República Argentina nos séculos XIX e XX, exemplo apontado por Robert A. Dahl²³³, em análise histórica comparativa com a Suécia. Esses dois países, assim como a Grã-Bretanha e outras democracias estáveis – segundo Dahl – tiveram desenvolvimento político muito semelhante no final do século XIX, na trilha de um progresso democrático. A Argentina condensou em algumas décadas o que havia ocorrido na Suécia no curso de séculos: uma década de revolução e luta pela independência, de 1810 a 1820, outra década de anarquia, caudilhismo e guerras civis, segundo Germani em *Política y Sociedad* e em *Hacia una Democracia de Masas* (apud DAHL, 1971, p. 133), com duas décadas seguintes de autocracia unificadora. Todavia, nos oitenta anos posteriores, a Argentina ostentou a aparência daquilo que Dahl denomina de *poliarquia*

²³² SOUZA JUNIOR, C. S. *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (b). p. 27.

²³³ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 132 e ss.

(*polyarchy*) em desenvolvimento. Ela se regia pela Constituição de 1853. Entretanto, a participação se limitava a uma restrita minoria, embora – como ressalta Dahl – essa participação em eleições não parecesse ter sido maior na Grã-Bretanha sob a Lei de Reforma de 1867, ou na Suécia ou Holanda até o final do século.

Próximo a esse final de século, na Argentina, o crescimento acelerado da classe média manifestou-se na vida política. Partidos se organizaram e demonstraram poderosa força eleitoral, especialmente os radicais, representantes das classes médias, os quais, com pertinácia, reivindicaram sua inclusão no sistema. Em 1911, quase à mesma época em que a Suécia e alguns anos antes da Holanda, a Argentina aprovou e assegurou o sufrágio universal masculino, o que incrementou a participação eleitoral, a qual passou de 21% de todos os cidadãos do sexo masculino em 1910 para 69% em 1912. Embora tenha a participação decaído nos doze anos seguintes, julga-a Dahl comparável, aproximadamente, com a dos Estados Unidos, e não muito inferior à da Suécia na década de 20. Acresce que ela se elevou para 81% em 1928 e 75% em 1930. Nesse passo, em termos de participação eleitoral, a Argentina era, também, comparável a outras poliarquias. Ademais, com a vitória do candidato presidencial do Partido Radical, em 1916, a Argentina parecia percorrer sem violência a perigosa transição de uma poliarquia competitiva para uma poliarquia amparada no sufrágio universal. Esse país apresentava ainda outros fatores favoráveis à configuração de uma democracia estável, segundo critérios admitidos hoje em dia. Sua população era, em larga margem, urbanizada, o analfabetismo era baixo, a educação difundida, o país moderadamente próspero, seu PNB *per capita* o mais elevado, provavelmente, da América Latina, além de possuir uma grande classe média.

Como ocorreu com a maioria dos países, a Grande Depressão de 1929 causou sérios problemas para a Argentina. Entretanto, outras poliarquias, também largamente dependentes do comércio internacional, como a Suécia, Austrália e Nova Zelândia, enfrentaram a crise, porém, com ações que conservaram, restauraram e, talvez, até mesmo aumentaram a confiança de seus cidadãos no desempenho de seus governos. Não assim na Argentina. A despeito de os abonados notáveis terem perdido poucos privilégios sob os governos dos radicais, seus partidos perderam votos e parlamentares. Em fins da década de 20, os conservadores atacavam cada vez mais as instituições democráticas na Argentina –

sufrágio universal, partidos políticos, a Câmara dos Deputados, assim como a ineficácia e o *personalismo* do presidente. Eclodiu a crise econômica e um golpe militar liquidou a experiência Argentina com a poliarquia. Após 1930 esta somente foi restaurada no final do século.

Por quê a poliarquia ruiu na Argentina e não na Suécia, Austrália, Nova Zelândia e outros países? Robert A. Dahl ignora uma explicação satisfatória (DAHL, 1971, p. 135-136). Não obstante, reconhece que diferenças nos regimes não podem ser explicadas invocando-se os fatores explanatórios usuais: nível de desenvolvimento socioeconômico, urbanização, educação, dimensão da classe média, renda *per capita*, etc., de modo que uma explicação integral seria, seguramente, muito complexa. Sem embargo, assevera que um fator crucial emerge com chocante clareza: os argentinos – parece – nunca desenvolveram uma forte crença na legitimidade das instituições da poliarquia. Em decorrência, quando o regime enfrentou sérias dificuldades, a poliarquia foi facilmente descartada por ditaduras apoiadas principalmente pelas elites conservadoras, a chamada oligarquia, e, mais tarde, sob Perón, pelas classes trabalhadoras, sem que nenhuma dessas classes jamais manifestasse convicção muito profunda sobre a legitimidade da poliarquia.

Sem embargo das aparências, a poliarquia da Argentina não se desenvolveu, de 1853 a 1930, segundo o modelo padrão do ocidente europeu: 1) durante todo o seu período de dominação, os notáveis rejeitaram abertamente as eleições como fundamento legítimo de seu poder de governar; e 2) grande parte da população permaneceu isolada e alienada do sistema político. Assim, - segundo Dahl – enquanto percorria o caminho que conduz de uma oligarquia competitiva a uma poliarquia, a Argentina não logrou realizar o que alguns países europeus conseguiram durante sua transição: nem as elites argentinas, nem a camada média, nem as classes trabalhadoras foram convertidas à crença na legitimidade da poliarquia. Evidenciou-se que os notáveis, por sua própria conduta, ensinavam aos argentinos que as eleições não precisavam ser coercitivas para os perdedores ou potenciais perdedores. Assim, negavam a legitimidade de uma instituição fundamental da poliarquia, embora alardeassem, durante o dilatado período de governo aparentemente “constitucional” dos anos de 1860 à reforma eleitoral de 1911, os requisitos constitucionais e legais para o sufrágio universal. Segundo a lei e a Constituição, “o voto” era “universal, para homens

apenas, sem qualquer pré-requisito concernente a analfabetismo, riqueza, propriedade, etc.” Os notáveis supunham, obviamente, que se tais requisitos chegassem a ser cumpridos sua posição governante se enfraqueceria ou seria aniquilada. Assim como na Espanha, na mesma época e com conseqüências semelhantes, as eleições eram, repetitivamente, realizadas de modo fraudulento e cercadas de violência. Os notáveis não só excluía a massa popular da participação na vida política; não queriam sequer permitir que os conflitos entre eles próprios fossem solucionados através de eleições. Entendiam suas diferenças internas, como o alcance da dominação de Buenos Aires sobre as províncias, como conflitos com conseqüências graves demais para terem solução por meio de simples eleições. Com essa concepção mesquinha, desde os primórdios do regime “constitucional”, os líderes do país rejeitavam as eleições como meio legítimo de substituição de um governo. Para todos os efeitos, não deixavam quaisquer alternativas à rebelião.

Não se nega que em outros países, onde a poliarquia, posteriormente, lançou raízes, que seus notáveis também usaram de ilegalidades, corrupção e, até mesmo, de violência, para vencer eleições. Os pleitos, na Grã-Bretanha, no século XVIII, não constituíam modelo de lisura. Mas a Argentina – segundo Dahl – era diferente em três aspectos: 1) em volume e extensão, a fraude e a violência eram, sob todos os aspectos, extraordinárias – não muito diversas daquelas famosas eleições na Espanha, no século XIX, em que o resultado era anunciado com antecedência; 2) como na Espanha, desprezando abertamente as leis e a Constituição que ostensivamente davam legitimidade ao regime, os notáveis contribuíam para solapar a legitimidade de todo o regime baseado em eleições; 3) por fim, na Argentina, diversamente da Grã-Bretanha, não houve período de transição entre o governo dos notáveis e o sufrágio pleno, durante o qual a camada política viesse a acatar a legitimidade de eleições marcadas pela lisura. A lição que os notáveis então veiculavam era esta: quando as eleições não são favoráveis, os vencidos não estão obrigados a aceitar seus resultados.

Tal foi o legado recebido pelas classes média e trabalhadora quando, por fim, puderam disputar eleições por obra da reforma de 1911, conquistada pela pressão dos radicais, que se manifestou, ainda, nas revoltas abortadas de 1893 e 1905. A reforma de 1911 introduziu na Constituição o sufrágio universal masculino, dispôs sobre o voto secreto e criou tribunais eleitorais, com juízes federais, para fiscalizar os pleitos.

Não obstante, a realidade evidenciou que pouco mudara desde 1930, no breve interregno não ditatorial de 1955 e 1966. Em 1962, viabilizada a apresentação de candidatos pelos peronistas ao Congresso e a alguns governos provinciais, conquistaram eles a maioria dos votos. Todavia, o presidente Frondizi anulou as eleições. Apesar disso, ele foi detido e destituído da presidência pelas forças militares antiperonistas, insatisfeitas com os resultados eleitorais e receosas do retorno do peronismo. Agendadas eleições presidenciais, em 1963, para substituir Frondizi, vedou-se aos peronistas lançar candidato. Contudo, em 1966, quando se vislumbrou a possibilidade de vitória dos peronistas em vários governos provinciais nas eleições seguintes, os militares assumiram o poder, sem esperar o desfecho eleitoral, obviamente com amplo apoio dos notáveis e das classes médias temerosas do retorno do peronismo e enfasiadas com o sistema de partidos fragmentados. A nova ditadura, liderada pelo general Onganía, buscou liquidar esses males suprimindo eleições e todos os partidos políticos e governando por decreto.

Como observou Dahl, “but where it is the norm that those who lose the election may reverse the results by force, polyarchy rests on fragile foundations. And such was the case in Argentina”²³⁴. Banida da política por notáveis, que não dissimulavam aberto desprezo pelos processos eleitorais, a maioria da população permaneceu apartada e alienada do sistema político, o que explica sua indiferença com a legalidade formal e com os golpes militares. Acresceu outro fator que ampliou largamente seu isolamento e alienação: o elevado número de não-cidadãos que permanecia afastado do sistema eleitoral. Como notou Dahl, a taxa de imigração na Argentina superava em muito a dos Estados Unidos. Enquanto, porém, o sufrágio quase universal e partidos competitivos nos Estados Unidos asseguravam facilmente aos imigrantes o direito à cidadania para ter o direito ao voto, na Argentina reduzia-se o incentivo do imigrante à cidadania, pois, até 1911, mesmo obtida a carta de cidadão, permanecia o estrangeiro excluído da política, além de outros fatores. Esse dado ganha relevo se considerarmos que em 1914 quase um terço da população argentina e metade dos habitantes de Buenos Aires, que domina a vida política da nação, era composta de estrangeiros. Entre os adultos do sexo masculino – os habilitados ao voto,

²³⁴ “Mas se é norma que quem perde eleição pode reverter os resultados pela força, a poliarquia permanece sobre frágeis fundações. E tal foi o caso da Argentina” (tradução livre) apud DAHL, R.A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p.138.

como cidadãos – as proporções eram ainda mais elevadas: talvez quatro entre cinco homens adultos, em Buenos Aires, não eram cidadãos, banidos, portanto, da participação na vida política do país. A maioria dos imigrantes – certamente – integrava as classes trabalhadoras. Assim, a Argentina possuía um grande proletariado, e mesmo uma expressiva classe média, sem vínculo maior com o sistema político. Dessa realidade Dahl captou a regra básica que dominou a política argentina, embora um tanto cínica, mas não menos real: *acredito em eleições desde que possa ter certeza de que meus oponentes não vencerão* (tradução livre)²³⁵.

É manifesto que o monopólio da violência e das sanções socioeconômicas por um governo, que o utiliza para excluir oposições, afasta a viabilidade de um regime competitivo e democrático. Entretanto, a ausência desse monopólio pelo governo não implica, necessariamente, a existência de política competitiva ou democrática, pois essa carência, em certas circunstâncias, pode apenas gerar um regime débil e instável. Mais contribui para a democracia a dispersão dos recursos à violência e sanções socioeconômicas, ou sua repulsa pelas instituições tanto ao governo como à oposição.

Convicções arraigadas de certas elites e da justeza de seus valores e propostas, aliadas às ambições de poder de algumas personalidades, são particularmente deletérios aos regimes competitivos e democráticos, como a tradição de intervencionismo militar em alguns países latino-americanos, tal como ocorreu no Brasil e Argentina, entre outros, em passado não remoto. Onde as forças militares se concebem como solução por meio de intervenções na vida política em defesa de determinados interesses ou de sua própria concepção dos interesses nacionais, qualquer governo que contrarie essa concepção será instável e a democracia inexistente.

²³⁵ “I believe in elections as long as I can be sure that my opponents will not win.” apud DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 140.

3.4.4 A influência do modo como a sociedade encara a autoridade

Toda e qualquer sociedade humana pressupõe alguma organização. Mais ou menos organizada, encontramos, em todas, *autoridades*. Sem embargo da doutrina anarquista, as sociedades humanas não foram ainda capazes de se organizar sem a figura da autoridade. A autoridade exerce funções, para cujo desempenho detém poderes, inclusive de alguma coerção, que o convívio social entende necessários. A autoridade está presente em todos os grupos sociais, desde o grupo social primário – a família –, passando pelas associações ou sociedades privadas, que atendem às mais diversas necessidades, como econômicas, profissionais, recreativas, culturais, educacionais, desportivas, filantrópicas, etc., até a organização política – onde a autoridade tem maior visibilidade – como o município, o estado, o país e as organizações internacionais.

A natureza peculiar da cultura de cada sociedade fornece a forma de interação dos atores sociais com a autoridade e vice-versa. Diversos autores sublinharam a relevância das crenças relacionadas à autoridade ou de atitudes relativas a ela²³⁶. Eckstein concede importância notável aos padrões de autoridade existentes em um país, tendo suscitado a hipótese de que uma democracia seria mais estável se os padrões de autoridade do governo fossem congruentes com os padrões de outras instituições e associações do país. Parece evidente que tais padrões de autoridade têm correspondência na consciência e nas crenças dos cidadãos. É admissível a hipótese de que as crenças a respeito da natureza das relações de autoridade entre governo e governados é relevante para a existência de diferentes formas de governo. O modo pelo qual os habitantes se relacionam com suas autoridades e governantes – modo inserido em suas crenças – expressa a viabilidade, nesse país, da democracia ou de um regime autoritário. É imprópria e difícil conciliar a crença de que o

²³⁶ ECKSTEIN, H. *Division and cohesion in democracy: a study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

relacionamento na família ou com autoridades de grupos sociais limitados, v. g., sociedades ou associações, deve ser aberto, admitindo críticas e sugestões das pessoas às autoridades respectivas, com a crença de que esse tipo de relacionamento não se aplique aos governantes do país, com os quais o padrão de interação deva ser de hierarquia e obediência. Nessa hipótese, ocorreria, obviamente, hiato ou incongruência cultural. Se a maioria dos habitantes do país comunga da crença de que a relação adequada do povo com o governo é de completa hierarquia, cumprindo ao governo expedir ordens e ao povo obedecer a elas, as condições existentes são de implementação de um regime autocrático. Eckstein elegeu a Noruega para testar, em termos, sua teoria, sob o argumento de que os noruegueses têm obtido êxito expressivo na solução de seus conflitos, pois acreditam, quase unanimemente, em relações de autoridade democráticas e as praticam. Atesta ele que as normas democráticas são praticadas pelos noruegueses na família, nas escolas, nas associações econômicas e amistosas, grupos de pressão e partidos, governos locais e nacional, não sendo de estranhar que os noruegueses as encarem como normas naturais e morais, como “modo de vida” espontâneo, e não apenas uma forma meritória do governo nacional²³⁷.

Como paradigma oposto, Dahl²³⁸ invoca as crenças do grupo tribal que governou a Etiópia, os *Amhara*, estudado por Donald N. Levine, na obra *Ethiopia: Identity, Authority, and Realism*. De acordo com Levine, o complexo de crenças, símbolos e valores concernentes à autoridade constitui um fator-chave da cultura política Amhara. Perpassa toda a cultura Amhara a idéia de que a autoridade, por si só, é boa, pois indispensável para o bem-estar da sociedade e alvo de constante acatamento, obediência e louvor. A obediência é a finalidade maior da socialização das crianças de Amhara. Esse costume familiar é convergente com o restante da cultura. Patriarca familiar, chefe paroquial, abonado proprietário de terras, dignitários eclesiásticos e políticos, oficiais militares, todos são vistos sob o prisma da paternidade. Toda essa disposição e conduta alcançam a forma mais completa e a mais larga escala no vínculo com a mais elevada imagem de autoridade,

²³⁷ ECKSTEIN, H. *Division and cohesion in democracy: a study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1966. p. 173.

²³⁸ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 143.

o imperador, o qual constitui o alvo das mais extremadas formas de obediência. É praxe os súditos etíopes prostrarem-se na sua presença e não erguer, sequer, o olhar para ele.

A cultura Amhara veda a crítica pública direta e franca a qualquer autoridade, de modo que toda interação política se processa por meio de relações autoritárias. Nessa cultura, com tais crenças – percebe-se com facilidade – não há as mínimas condições para florescer a democracia, que não existe sem o direito de oposição e de contestação pública.

3.4.5 A influência do prestígio ou do êxito dos governos

Outras crenças que contribuem para o êxito de governos e regimes são crenças na sua eficácia em solucionar os problemas críticos vividos pela sociedade, como também a confiança e o espírito de cooperação que eles inspiram nos membros da sociedade, fatores apontados por Dahl²³⁹. Como salienta esse autor, assim como na Grã-Bretanha no século XVIII e nos Estados Unidos no século XIX, desempenhos bem sucedidos influenciaram as percepções – especialmente entre os intelectuais – da eficácia relativa de diferentes tipos de regimes no século XX, como os êxitos das ditaduras na Itália, Alemanha e União Soviética, nos anos 30, que rivalizavam com os sucessos democráticos na Suécia e nos Estados Unidos com o New Deal. A influência de paradigmas autoritários foi também expressiva na América Latina, como se viu com o PRI no México, Vargas no Brasil, Perón na Argentina e Fidel Castro em Cuba.

Nota-se que a socialização política e o modo pelo qual se percebe o desempenho dos diversos regimes contribuem vigorosamente para a formação das crenças a respeito da eficácia dos governos. Essas crenças tanto podem fortalecer, como enfraquecer ou alterar as

²³⁹ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 142 e ss.

crenças dominantes sobre autoridade. Assim, se um governo é percebido como eficaz, seus sucessos certamente aumentarão o prestígio do paradigma de autoridade que ele representa. Na hipótese de insucesso, o inverso ocorre.

Como todos os governos falham parcialmente – adverte Dahl – a socialização enche um reservatório de confiança que funciona como reserva nos períodos de adversidade. Em regimes novos, o nível desse reservatório está baixo ou, mesmo, vazio; mas nos regimes antigos, com um somatório apreciável de conquistas, o nível do reservatório, seguramente, estará mais elevado. Na Itália, de 1919 a 1923, na Alemanha de Weimar e na Espanha republicana, essas democracias recentes tinham escassas reservas para explorar, enquanto que as elevadas reservas de confiança na capacidade do governo de solucionar os problemas ajudaram as poliarquias na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos a sobreviver ao desafio do desemprego em massa nos anos 30²⁴⁰.

A confiança recíproca favorece em três situações, pelo menos, a democracia e a contestação pública, que lhe é inerente, ao passo que a desconfiança máxima aproveita à autocracia. Primeiramente, a poliarquia necessita de comunicação recíproca e esta é bloqueada entre pessoas que não confiam umas nas outras. Em segundo lugar, certo grau de confiança recíproca é necessário para as pessoas se reunirem com liberdade para promover seus objetivos. As organizações estruturadas com comando vertical descendente podem se viabilizar – embora nem sempre eficientes – com desconfiança mútua. Entretanto, as organizações fundadas em influência recíproca, em pé de igualdade, sem hierarquização rígida, dificilmente se podem constituir e manter em clima de desconfiança. Por fim, os conflitos são mais danosos para as pessoas que desconfiam entre si. A contestação pública, sem a qual a democracia não existe, implica considerável grau de confiança no adversário: podem ser adversários, mas não inimigos implacáveis²⁴¹. Como ressalta Richard Rose, citado por Dahl,

um sentimento de confiança é constante na cultura política... No governo, a confiança é importante entre companheiros e adversários partidários, pois assegura a todos que o grupo que está no comando não se prevalecerá da ausência de restrições constitucionais aos poderes do governo. Caso se prevalecesse, tal não seria violação da lei, mas da confiança, e os líderes políticos valorizam sua reputação de confiabilidade.

²⁴⁰ DAHL, R. A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971. p. 149.

²⁴¹ Idem, p. 151-152.

3.4.6 Costumes condicionantes: confiança, cooperação, participação

A confiança inspira a cooperação, animando o povo a engajar-se em ações cooperativas – como revelam psicólogos sociais – o que, muitas vezes, se evidencia imprescindível na conquista e na manutenção de instituições democráticas. As crenças na possibilidade e o anseio de cooperação são, como a confiança, muito variáveis, sendo compreensível que a falta de capacidade de cooperar prejudique a viabilidade da democracia. A cooperação e o conflito surgem não apenas entre indivíduos, mas também entre grupos, facções, partidos, classes sociais ou unidades políticas.

Decorre da concepção democrática que a solução dos problemas sociais e nacionais não pode ser obra exclusiva ou precípua de governantes e líderes carismáticos, mas sinergicamente de todos, que são iguais em características humanas, cabendo a cada um contribuir para aquelas soluções, participando de alguma forma nesse objetivo. Essa convicção desenvolve o sentimento de salutar responsabilidade de cada pessoa com a sociedade. Consoante apregoa Cezar Saldanha Souza Junior,

A constituição democrática só pode subsistir se, de um lado, por obra de seus mecanismos internos e face à realidade viva e inevitável dos conflitos, for tecnicamente adequada a promover a harmonia política, e, de outro, se as pessoas e as coletividades que devem obrigar-se ao seu exercício assumirem os valores mínimos sobre os quais aqueles mecanismos se alicerçam²⁴².

Eis aí a síntese do *consensus*, condição imprescindível da realização da poliarquia. Contando com as condições institucionais, é ainda necessário que as pessoas, convictas de serem todas iguais por sua condição humana, o que as faz iguais em direitos e obrigações, devam estar animadas a solucionar cooperativamente as divergências e problemas da

²⁴² SOUZA JUNIOR, C. S. *Consensus e democracia constitucional*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (b). p. 11.

sociedade, excluindo as soluções de força ou do poder econômico, e só admitindo a da vontade da maioria.

Como afirmam sociólogos contemporâneos, para estabilidade e consolidação do regime democrático faz-se mister, além das instituições políticas – sufrágio universal, partidos políticos, parlamento eleito – a existência de cultura política compatível com os fundamentos do modelo institucional e com o regime. Almond e Vërba chamaram de *cultura cívica* a essa cultura política nutriz psicosocial do governo democrático no ocidente, cuja versão inicial surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos, apresentando, posteriormente, outras versões nos Países Escandinavos, nos Países Baixos e na Suíça. Essa cultura vicejou em dez a quinze países, naqueles a que Burdeau, em conhecida divisão, chamou de *sociétés apaisées*, por oposição às *sociétés conflictuelles*²⁴³. Naquelas há consenso relativo à ordem social, pois os cidadãos, ou a maioria deles, se entendem iguais entre si, encaram as divergências políticas como naturais, cuja solução incumbe à maioria, sempre respeitada a ordem social. Aí as tensões existentes não abalam a unidade, enquanto que as diferenças sociais são decididas por meio da negociação, da conciliação ou do voto, ausentes partidos políticos que questionem as instituições assentes ou sua legitimidade. O consenso político – relativo aos fundamentos da ordem política – integra-se no consenso social, mais amplo, que abrange a comunidade, e não se delinea como dado autônomo, embora as Constituições da maioria desses países busquem salvaguardá-lo e fortalecê-lo como pressuposto da democracia e para preservar o consenso social. Essa atitude decorre da experiência histórica das sociedades *apaisées*, que viveram conflitos trágicos no seu passado, como a guerra civil. O consenso político, construindo instituições eficientes e recebidas como legítimas pela comunidade, hábeis para arbitrar os conflitos e regular as disputas pelo poder, foram, paulatinamente, desarmando os espíritos, apagando os ressentimentos e, assim, instaurando a paz e o consenso social. Burdeau oferece como exemplos de sociedades *apaisées* os Países Escandinavos, a Inglaterra e os Estados Unidos, nas quais as lutas políticas não são tão dramáticas ou violentas a ponto de abalar a unidade espiritual do grupo.

²⁴³ apud SOUZA JUNIOR, C. S. *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (b). p. 80-81.

No reduzido grupo de sociedades *apaisées*, os Estados Unidos lograram ampliar mais extensamente o consenso, que se estende além do âmbito político e social, indo abranger, inclusive, o âmbito econômico com o sistema capitalista. Consoante assevera Cezar Saldanha Souza Junior, apoiado em Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*A Democracia Possível*) e John H. Ferguson e Dean E. Mchenry (*American Federal Government*), “os dois grandes partidos políticos americanos não se dividem em termos ideológicos. Constituem máquinas de eleger Presidentes e seus objetivos não vão muito além do clientelismo político e da distribuição de posições e de cargos públicos.”²⁴⁴

Excluído o reduzido número desses países (pouco mais de uma dúzia), a grande maioria das nações do planeta sobrevive sob o fogo cruzado de interesses contrapostos, na insegurança de instituições encaradas das mais diversas formas por seus habitantes, cuja legitimidade é, com freqüência, contestada, em detrimento constante da coesão social. Nelas está ausente o sentimento da igualdade e do respeito entre as pessoas, que inspira o respeito pelas opiniões divergentes, assim como a possibilidade de negociação e conciliação, e ausente ainda apreço por instituições capazes de resolver pacificamente as divergências. As causas mais óbvias dessa hostilidade ou desarmonia estão nas disparidades das condições de vida e renda das pessoas, na diversidade e (ou) antagonismo das crenças filosóficas ou religiosas, ou na presença de minorias radicais, étnicas ou confessionais inassimiláveis. São as “sociedades conflituosas” da classificação de Burdeau, cuja emergência ele não atribui apenas à míngua de desenvolvimento econômico e cultural, pois entre elas situa também Bélgica, Itália e França.

A democracia é fruto opimo – talvez o mais belo e autêntico – da cultura ocidental fecundada pela mensagem cristã. Ela só vinga em convívio fraterno, entre pessoas que se creiam iguais, com direitos e responsabilidades iguais, que se respeitem mutuamente, assim como as opiniões contrárias e, em clima de humildade, admitindo que a própria crença ou opinião pode não ser correta, exercitem o diálogo e a conciliação, sendo a vontade da maioria a suprema instância. Daí a dificuldade para medrar em outras culturas, em que se conviva com a desigualdade, o domínio e a violência.

²⁴⁴ apud SOUZA JUNIOR, C. S. *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (b). p. 82.

Crenças maniqueístas, que simplifiquem obtusamente o conflito, como a eterna luta entre o Bem e o Mal, em que cada um se vê como o Bem e seus adversários como o Mal, deterioram as possibilidades de realização da democracia e de soluções democráticas, pois são preconceituosas, além de incompatíveis com o espírito de cooperação.

Um dos mais inquietantes acontecimentos da atualidade, violador da ordem estabelecida pelas instituições internacionais do ocidente, foi um país poderoso empreender guerra preventiva a outro, para submetê-lo a seus desígnios, com desprezo do princípio da autodeterminação dos povos, face externa do princípio democrático, não hesitando em desencadear a destruição e o sacrifício de milhares de vidas, não só de soldados, mas, principalmente, de mulheres e crianças, sob o pretexto de desarmá-lo e levar a democracia ao país atacado. O estupro não realiza o amor, nem o estupro institucional e cultural pode promover a democracia.

O mais compatível com a democracia é encarar a competição e o conflito como fatos naturais e normais nas relações sociais, e as pessoas e os grupos se disporem a dirimir os dissensos cooperativamente por meio da negociação e do acordo, mas, se o acordo se frustrar, buscar a solução apelando à arbitragem (eleições) da maioria. Um certo ceticismo, exercido na postura de duvidar o ator político da correção e da adequação do seu interesse e da sua proposta e de considerar a possibilidade de pertinência da proposta do adversário, - modalidade de descrença na própria posição – constitui o estado de espírito e as atitudes mais compatíveis com o espírito democrático, pois aceitam a possibilidade de todos e de cada um de acertar como também de errar, assim como a igualdade humana e jurídica dos contendores, fundamento da democracia. Esse é um saudável ceticismo (com a própria idéia e pretensão). Onde os conflitos não se dirimem nem pela cooperação, nem pela arbitragem da maioria (eleições), a democracia desaparece e a autocracia desponta.

3.5 CONDIÇÕES ÉTICAS

Assim como Montesquieu encontrou princípios nas formas de governo de sua classificação, tendo atribuído o princípio da virtude à república, - denominação que concedeu ao governo com supremacia popular, - enquanto via na monarquia o princípio da honra e no despotismo, o do temor, entendemos imprescindível à realidade e ao funcionamento da poliarquia a virtude consistente na busca e atendimento constante e inflexível, pelos atores políticos, do interesse da maioria, se inviável o consenso. Essa disposição implica humildade, para jamais se crer o ator político mais sábio que a maioria dos cidadãos, como também isenção e probidade, para jamais sobrepor o interesse próprio, ou de minorias, ou de facções, econômicos ou de outra índole, ao interesse da maioria. Portanto, humildade, isenção e probidade são virtudes exigidas pela prática da democracia, que devem orientar as ações tanto de governantes como de governados, tanto de legisladores como de eleitores. O abandono dessas virtudes nos costumes políticos leva à disfunção e ao desvio da democracia, ensejando o predomínio de interesses minoritários e de facções sobre o interesse da maioria, o que é fatal à democracia.

A humildade deve dominar o agir do vencido nas eleições, seja eleitor ou candidato, para que aquiesça espontaneamente às decorrências do resultado eleitoral, reprimindo as pulsões egolátricas. A isenção e a probidade também devem orientar a conduta do eleitor e do eleito; do eleitor, para que não venda ou negocie seu voto em proveito do seu interesse particular (bens materiais, emprego, financiamento, etc.), exercendo-o exclusivamente como expressão do seu convencimento a respeito do bem da sociedade; do eleito, para que não se desvie da vontade da maioria e não se corrompa agindo ou sufragando propostas em prol de interesses de grupos minoritários ou econômicos, ou do seu interesse particular, com detrimento do interesse público.

Não viola a ética democrática a defesa e promoção, pelo detentor de cargo legislativo, de interesses de classe social, ou de atividade lícita, ou de profissão, desde que

não contrariem o bem público ou o interesse da maioria. É, aliás, inerente à democracia representativa que os interesses de todos os segmentos da sociedade possam ser representados.

Todavia, viola a ética democrática o agir político que se afasta do princípio da representatividade, passando o representante ou o governo a representar a si mesmo e aos seus interesses pessoais ou de grupo, relegados a vontade ou os interesses dos representados, o que se generaliza quando o nível de participação do povo é precário. A transgressão da ética é estimulada pela circunstância de que para muitas pessoas é extremamente difícil, se não impossível, lograr seus objetivos sem desrespeitar os mandamentos éticos.

3.5.1 O descaminho ético dos meios de comunicação para induzir no povo falsa consciência

É freqüente a *mídia* ou o *marketing* propagarem propostas e defenderem medidas e políticas proclamadas por determinados setores ou partidos políticos, sob a invocação do bem comum ou do interesse nacional. Sob esse pretexto, preconizam-se providências que não interessam nem beneficiam o povo ou a maioria, mas apenas grupos e interesses minoritários, embora poderosos.

O direito à informação é um dos princípios fundamentais do processo democrático. A igualdade política dos cidadãos constitui pressuposto da democracia, segundo o qual todos têm direito de votar e ser votados. Decorre desse axioma que todos os cidadãos são competentes em política. Sem embargo, essa competência da cidadania democrática subordina-se à qualidade da informação, cuja deficiência ou tendenciosidade prejudicam

aquela competência. O direito à informação autêntica é indispensável à interação no espaço público da vida republicana, onde se trava o debate de idéias e propostas e onde se formam as opiniões. Esse direito, porém, é desafiado pelo fato de que no ordenamento capitalista os meios de comunicação são explorados por empresas privadas voltadas para os interesses do mercado. Portanto, o direito do cidadão à informação e a faina no espaço público da vida republicana são condicionados pelos interesses privados dos meios de comunicação.

Em artigo na imprensa²⁴⁵, o historiador Décio Freitas lembrava que o escritor tcheco-eslovaco Milan Kundera cunhara em um de seus romances o neologismo *imagologia*, que traduz a criação de imagem agradável, apetecível ou sedutora para mercadorias ou pessoas, com o objetivo de conquistar o público e o mercado, por meio dos modernos recursos da publicidade e do *marketing*.

O que conta não é a realidade ou verdade, mas a ‘imagem’, à sua vez um ‘produto’. O homem não é mais do que sua imagem. Seria erro crer que nossa imagem é simples aparência, sob a qual se esconderia a verdadeira substância do nosso ‘eu’, independentemente do olhar do mundo. Os imagólogos provam que o contrário é que é verdadeiro: nosso ‘eu’ é simples aparência imperceptível, indescritível e confusa, enquanto que a única realidade, fácil de perceber e descrever, é a nossa imagem aos olhos dos outros. A imagologia é mais forte do que qualquer realidade, da qual, de resto, perdemos o controle.²⁴⁶

Essa concepção tem afinidade com o modo de olhar de Guy Debord²⁴⁷ para a pós-modernidade, segundo o qual, “toda a vida das sociedades nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de *espetáculos*. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação”, ou “o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediada por imagens”.

Na realidade, a televisão está mudando nossa forma de vida. A evolução do *homo sapiens* culminou por transformá-lo em um animal leitor, capaz de realizar abstrações, cuja compreensão (inteligência, *intelligere*) vai mais além de sua vista, e, na realidade, tem pouca relação com o que vê. Mas o *homo sapiens* está em processo de ser deslocado pelo *homo videns*, um animal fabricado pela televisão cuja mente já não é conformada por

²⁴⁵ ZERO HORA, 16/12/2001.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997. p. 13-14.

conceitos, por elaborações mentais, mas por imagens. O *homo videns* somente ‘vê’ e seu horizonte está limitado pelas imagens que se projetam. Portanto, enquanto que o *homo sapiens* tem direito de dizer, inocentemente, ‘já vejo’ em lugar de ‘já entendo’, o *homo videns* vê sem ajuda do entendimento. Porque muito do que lhe é mostrado tem pouco significado e, na melhor das hipóteses, quando tem importância, explica-se-lhe mal.²⁴⁸ A videopolítica influi profundamente nas eleições, como salienta Sartori, e nas decisões que tomam os políticos

porque os políticos reagem cada vez com mais frequência, não aos acontecimentos mesmos, mas aos fatos que a televisão apresenta (ao que esta torna visível) e inclusive a fatos iniciados (e em grande proporção propiciados) pelos meios de comunicação. Certamente, a videopolítica muda o cidadão, porque o cidadão que vê a política em imagens (videocidadão) é um protagonista totalmente novo dentro ou fora do sistema político.²⁴⁹

Não se pretende negar que a televisão também oferece vários aspectos positivos. É útil para expor os males e as más ações ou a ausência de ações que seriam necessárias. Merece aplausos quando mobiliza os telespectadores para que lutem por causas justas, ou quando denuncia abusos ou a corrupção política. É elogiável por veicular informações corretas e levá-las ao maior número de pessoas.

A televisão alcança a um público numeroso, mas suas imagens, a forma em que apresenta as notícias, comunica a aparência da informação, não a sua essência, nem a plenitude da informação, mas a parcialidade desta. A mais pessoas dá-se menos e mais superficialmente, como ainda se veicula informação emocional por meio de imagens que provocam compaixão ou repulsa, nem sempre com pertinência. Como notava Décio Freitas no citado artigo jornalístico,

na atual vida política brasileira, chama-se o imagólogo de “marqueteiro” – um profissional especializado em transformar determinado candidato em “produto” a ser “vendido” no “mercado” eleitoral. Sua função é fabricar uma imagem do candidato que quadre às necessidades, aspirações e predileções dos consumidores (eleitores). O que conta não são o passado, as idéias ou os interesses que o candidato encarna, mas a imagem que dele se projeta. O imagólogo fabrica uma contrafação para enganar os consumidores do mercado eleitoral.

²⁴⁸ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 164-165.

²⁴⁹ Idem, p. 165.

Transpõe-se para o processo eleitoral – apanágio da democracia – o que é inerente ao regime capitalista de produzir bens para o mercado, cujos produtos são promovidos pela publicidade e propaganda, esta, muitas vezes, artificiosa, para não dizer enganosa. Após as eleições, os eleitores se surpreendem ao constatar que o eleito não era o candidato que haviam elegido, ou que haviam elegido alguém inexistente. Daí que a decepção com os eleitos tem sido uma constante, o que vem minando no povo a crença na democracia.

A sociedade projetada pela imagem, principalmente pela televisão, secundada pelo rádio e pelo jornal, ganha realidade e gera expectativas e pulsões no imaginário da maioria das pessoas, cujo mundo é formado por relações sociais mediadas pela seqüência dessas projeções, com as mensagens subliminares que são veiculadas, ditadas pelos controladores e negociadores da *mídia* na promoção de interesses econômicos e da propaganda.

A construção e a montagem dessas imagens serviu-se da ficção cinematográfica através de um popularíssimo ator de vigoroso porte atlético, herói de aventuras em que desempenhava o papel de super-homem salvador, derrotando o mal e os maus graças à força descomunal de seus músculos, para fazê-lo candidato vitorioso ao governo de um Estado norte-americano. Na promoção de tal candidatura estava explícita a sugestão de que o ato de governar se exerceria na luta salvadora do Estado, cujo sucesso dependeria dos dotes excepcionais de um super-homem utilizados contra os malfeitores, seus adversários. Como notou o filósofo José Arthur Giannotti em artigo na imprensa, esse recurso de buscar um ator fora do jogo partidário nega a política em dois planos, ao que nós juntamos que nega também o jogo democrático e a própria democracia.

Em primeiro lugar, aumenta o grau de imprevisão do processo de governar, pois um amador ascende a uma posição de mando sem preparo para decidir sobre questões complexas e incapaz de escolher auxiliares dos quais não pode fazer uma avaliação correta. Em segundo lugar, e esse me parece o lado mais perigoso, o ator, transformado em líder, termina impondo à política um viés autoritário, negando o jogo entre aliados e adversários para dela fazer processo de concessão de autoridade para ‘salvar’ o país²⁵⁰.

Por esse processo solerte encobre-se a realidade e induz-se o povo em erro, fazendo-o crer que a política é uma luta ou uma guerra, que carece de herói, com as qualidades de Hércules, para derrotar os adversários, identificados com o Mal. Essa ilusão

²⁵⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, 26/10/2003, Caderno *Mais!*

escamoteia a percepção da realidade pelo povo, na qual o jogo político não pode ser confundido com a simplificação maniqueísta de luta do Bem contra o Mal, que necessite de heróis ou figuras carismáticas para vencer. Assim se promovem desígnios escusos, como guerras preventivas, ou contrários aos interesses da maioria popular. Na disputa política democrática, não há batalha do Bem contra o Mal, simplificação primitiva e preconceituosa, que ingênua ou maliciosamente nega ou oculta a realidade profundamente humana de pessoas que sentem e querem coisas diversas. O que as separa é pensar de modo diferente e ter propostas distintas para a solução dos problemas da sociedade. Essas divergências são naturais e corriqueiras entre criaturas, que não são autômatos de artifício engendrados para dar respostas uniformes a estímulos, mas pessoas que sentem e pensam de modo diferente. Por isso o discrepante, o adversário deve ser legitimado e não encarado como a personificação do mal. A prática da democracia é precisamente a maneira pacífica e civilizada de convivência e solução de disputas entre pessoas com propostas diversas para as questões do espaço público.

Foi a ilusão imagológica através da estetização da política no fascismo e no nazismo – estetização apontada por Walter Benjamin – o que induziu em erro a opinião pública e permitiu a receptividade desses regimes em vários setores e a ocultação, “sob o manto diáfano da fantasia”, da violência despejada pelo totalitarismo. Todavia, em nossos dias, a imagologia estetiza a política em mais larga escala para criar ou confundir a opinião pública.

3.5.2 O elevado custo das eleições e as distorções do poder econômico

Sabida e desventuradamente, no mundo contemporâneo, uma campanha eleitoral não se faz sem fundos pecuniários consideráveis. Para a arrecadação desses fundos é fácil

imaginar-se os compromissos assumidos pelos candidatos e, mesmo não assumidos expressamente, as medidas adotadas pelos eleitos em pagamento das contribuições de campanha e destinadas a favorecer aos doadores. São contraprestações feitas com recursos públicos ou em detrimento do interesse popular, que podem configurar crime, além do abandono da ética.

Como observou John Rawls com pertinência, as liberdades tuteladas pelo princípio da participação igual são desmerecidas sempre que possuidores de maiores recursos privados utilizam suas vantagens para controlar o curso do debate público, pois tais desigualdades, ao cabo, ensejarão que os mais aquinhoados exerçam influência maior sobre a legislação e, com o tempo, tendam a determinar a decisão de questões sociais segundo seus interesses²⁵¹. Daí porque se impõe a adoção de medidas compensatórias com o objetivo de preservar o valor equitativo para todas as liberdades políticas iguais. Há para tanto, segundo Rawls, uma variedade de medidas, v.g., nas sociedades que admitem a propriedade privada dos meios de produção, deve-se assegurar que a propriedade e a riqueza sejam amplamente distribuídas e verbas públicas destinadas regularmente a estimular a livre discussão política.

Mais relevante ainda é tornar os partidos políticos independentes dos interesses econômicos privados, destinando-lhes suficientes recursos orçamentários para desempenhar sua função constitucional. Sugere Rawls²⁵², exemplificativamente, que as subvenções partidárias se regulem por critério que considere o número de votos recebidos em diversas eleições recentes ou algo semelhante. O que importa é que os partidos políticos sejam independentes em relação aos interesses privados. Se a sociedade não arcar com os custos da organização dos partidos e se for necessário levantar fundos para eles entre os setores socioeconômicos mais favorecidos, as reivindicações desses grupos certamente receberão atenção excessiva.

E a probabilidade de isso acontecer é ainda maior quando os membros menos favorecidos da sociedade, após serem efetivamente impedidos de exercer seu grau equitativo de influência devido à carência de bens, se fecham na apatia e no ressentimento.²⁵³

²⁵¹ RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 246.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ *Idem*, p. 246-247.

Afirma Rawls²⁵⁴ que um dos principais defeitos do governo constitucional, historicamente, tem sido sua incapacidade para assegurar o valor eqüitativo da liberdade política, pois não adota as providências corretivas necessárias, as quais, na verdade, parece que nunca foram consideradas seriamente, de modo que disparidades excessivas na distribuição da propriedade e da riqueza, incompatíveis com a liberdade política, têm sido toleradas pela lei, de modo que o poder político se acumula entre os mais abonados e se torna desigual, enquanto estes utilizam o aparelho coercitivo do Estado e suas leis em proveito de seus interesses minoritários e privilegiados. Dessa forma as desigualdades do sistema socioeconômico podem aniquilar qualquer igualdade política que possa ter existido em condições historicamente favoráveis. O sufrágio universal revela-se ineficaz contra essa distorção, pois, quando os partidos políticos e as eleições são financiados por contribuições privadas, e não por fundos públicos, o fórum político acaba condicionado pelos interesses privados dominantes, que legislarão em seu benefício e afastarão as medidas básicas necessárias para estabelecer uma norma constitucional justa.²⁵⁵ São desvios éticos dos fins da democracia, largamente difundidos no passado e no presente, com prejuízos para os interesses das maiorias, ensejados pelas desigualdades de recursos econômicos dos membros da comunidade.

Os descaminhos éticos e sua manifestação exacerbada nos escândalos de corrupção envolvendo administradores e homens públicos refletem-se no imaginário popular, equivocadamente, como graves defeitos originários do regime democrático, o que leva às críticas e ao desencanto com a democracia. Na realidade, ocorre nessa visão um lapso na atribuição de fatos ou de relacionamento de causa e efeito. O desencanto e a descrença popular não decorrem da democracia em si, mas da fraude e corrupção que a deturpam.

²⁵⁴ RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 247.

²⁵⁵ *Ibidem*.

3.5.3 A corrupção política é infensa apenas ao regime democrático, não aos regimes despóticos ou autoritários

Como observou Renato Janine Ribeiro, é impossível comparar a corrupção nos diferentes regimes políticos “pela singela razão de que só nas repúblicas ou democracias ela se coloca como problema.”²⁵⁶ É óbvio que se o poder se exerce nas monarquias absolutas e nas ditaduras em proveito de interesses dos poderosos, que são minorias, pois esses regimes o facultam, a corrupção reside no próprio exercício do poder, ou não é corrupção, caso se entenda ser legítimo governar-se para atender aos interesses minoritários. Todavia, se o poder se destina a servir à generalidade ou à maioria, como nas poliarquias, ele se corrompe e se desvia de seu fim quando serve às minorias em detrimento do interesse do povo, quando utiliza o que é de todos em proveito de poucos privilegiados. Portanto, quando se diz que a corrupção degenera e envilece a política, isso ocorre em relação à política democrática, pois, em outros contextos, obter vantagens patrimoniais com a política poderá não ser considerado corrupção. Como lembra Sartori, a corrupção somente se converte em corrupção quando os entes políticos atingem a etapa de diferenciação estrutural que faz surgir – nas palavras de Max Weber – uma burocracia “legal-racional”. Em particular, a corrupção só existe como tal quando um serviço se converte em um “serviço público”, isto é, prestado por funcionários eleitos e/ou funcionários públicos nomeados pelo Estado, o que dá aos cidadãos o direito de recebê-lo gratuitamente.²⁵⁷ Daí que carecem de razão os que afirmam que África, Oriente Médio e Ásia sejam regiões de corrupção generalizada, o que é inadequado a países cuja cultura considera que o cargo político constitui apêndice da riqueza e da linhagem e onde se tenha por normal que a política sirva para angariar fortuna.

Entretanto, no Ocidente, que viveu o processo histórico que culminou com a concepção da burocracia “legal-racional”, a corrupção – que compromete e defrauda a

²⁵⁶ RIBEIRO, R. J. *A sociedade contra o social*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000. p. 172.

²⁵⁷ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p.161-162.

democracia – é freqüente e vastamente praticada nos vários países, embora alguns, como os nórdicos, tenham resistido a ela com maior sucesso. E o que é pior: tem ela aumentado nos últimos tempos. Por quê?

3.5.4 O aumento da corrupção e suas causas

Giovanni Sartori aponta três razões para o crescimento da corrupção. A primeira é a perda da ética e, em particular, a perda da ética do serviço público. Uma segunda expressiva razão é que simplesmente há demasiado dinheiro no meio. E a terceira, uma razão relacionada com a segunda, é que o custo da política se tornou excessivo e, em larga proporção, está fora de controle.²⁵⁸

Assim, há poucos anos, no Japão, o custo de uma cadeira do PLD foi, em média, de mais de sete milhões de dólares. Nos Estados Unidos, o dispêndio da conquista de uma cadeira no Senado, na Califórnia, subiu a dez milhões de dólares, enquanto que a média no restante do país foi de quatro milhões de dólares; e a despesa bi-anual nas eleições para o Congresso é, aproximadamente, de quinhentos milhões de dólares. Na Itália, avaliou-se que o custo da eleição de 1992 foi de mil e quinhentos bilhões de liras ou cerca de novecentos milhões de dólares.²⁵⁹ Essas fortunas, sem dúvida, constituem investimento para os candidatos, cujo retorno em dividendos políticos e/ou monetários é por eles esperado, assim como pelos doadores de fundos às suas campanhas. Nessas condições bastaria a igualdade democrática para eleger um candidato pobre? É sabido que não. Ele necessita de um financiador ou patrocinador. E aí reside a fonte da corrupção. O candidato abonado,

²⁵⁸ SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 162.

²⁵⁹ Idem, p.162-163.

também, muitas vezes, se socorre de financiador ou patrocinador, pois não deseja desfalcocar seu patrimônio pessoal ou familiar na competição política.

O financiamento público ou criação pelo Estado de um fundo destinado a custear as campanhas eleitorais tem sido considerado um remédio anticorrupção, que sana alguns males. Não obstante, não constitui uma panacéia, pois não evita que candidatos ou partidos busquem no âmbito privado suplemento da quota que lhes foi destinada pela lei.

No passado, o inimigo maior da democracia e das liberdades foi o arbítrio e a prepotência de uns poucos. Hoje, quando se reconhece no Ocidente o direito de todos à liberdade e à igualdade, o dinheiro e a corrupção são as maiores ameaças à democracia. Ameaças solertes que atuam na sombra, dissimuladas e subreptícias, e assim conduzem algumas poliarquias.

A Associação Americana de Ciência Política criou recentemente uma força-tarefa para avaliar a influência do fator econômico na poliarquia dos Estados Unidos. O relatório dessa pesquisa, firmado por quinze intelectuais de conceituadas universidades norte-americanas, apresenta conclusões desalentadoras, segundo as quais o grau de participação e visibilidade na vida política do país depende cada vez mais do poder econômico. O documento, sob o título “Democracia Americana numa Era de Crescente Desigualdade”, afirma que “o progresso em direção à realização dos ideais da democracia norte-americana pode ter estacionado e, em alguns temas, retrocedido”, além de apontar várias evidências do efeito negativo da desigualdade social nas práticas democráticas, como o fato de que 90% das famílias com renda anual acima de US\$ 75.000 votam em eleições presidenciais, ao passo que o percentual cai para 50% entre as famílias com renda anual abaixo de US\$ 15.000. Outra realidade revelada concerne a filiações a organizações políticas não-governamentais. Enquanto a quantidade de trabalhadores sindicalizados caiu pela metade desde os anos 1970, sendo de apenas 13,5% da força de trabalho na atualidade, os “grupos de interesse”, cuja maioria é sediada em Washington, se multiplicaram. Atualmente, quase 75% dos mais ricos têm alguma filiação a ONGs.; entre os mais pobres o índice é de 29%.

A idealizadora da força-tarefa, a cientista política da Universidade de Harvard, Theda Skocpol, em entrevista para o jornal Folha de São Paulo²⁶⁰, afirmou que, na área da participação política, nas várias últimas décadas, nas quais o dinheiro se tornou por demais importante na política e para organizar a vida civil, a desigualdade de renda também cresceu. Os muito ricos, capazes de doar grandes quantias de dinheiro, têm aumentado sua influência no processo político e nos moldes do debate público. Portanto, parte do modo como a crescente desigualdade econômica afeta a democracia é que a participação também ficou mais desigual. Obviamente, sempre tem sido assim, mas isso está aumentando, declarou. Aduziu que a segunda área importante é sobre o que o governo faz e deixa de fazer. Asseverou que há muitos indícios de que grupos de interesse, que são capazes de gastar somas em *lobby*, podem modificar a legislação ou vetar decisões, impedindo o governo de adotar medidas que pessoas ricas e empresários não desejam. Se a desigualdade econômica nos Estados Unidos tem sido tão nociva à democracia, de que ela é capaz no Brasil, que tem níveis de disparidade de renda dos mais elevados do mundo?

A Organização das Nações Unidas divulgou, em abril de 2004, estudo do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) sob o título de “A Democracia na América Latina”, que relata pesquisa na qual foram ouvidas 18.643 pessoas em 18 países da região, entre os quais Brasil, México, Chile, Argentina, Uruguai, Venezuela, Colômbia e Paraguai. Para as questões propostas, 54,7% responderam que apoiariam um governo autoritário que pudesse resolver os problemas econômicos; para 56,3% o desenvolvimento econômico era mais importante do que a democracia; 43,9% acharam que a democracia não resolvia os problemas de seus países. Nos países das pessoas pesquisadas as ditaduras não mais subsistiam, tendo sido substituídas por instituições democráticas. A esperança de conquistar prosperidade econômica, com liberdade política, pela trilha do “Consenso de Washington”, esbarrava nas largas faixas de pobreza e desigualdade social, e se esfumava. A promessa de desenvolvimento não se cumpriu e gerou frustração. O PIB *per capita* da região era de US\$ 3.739 em 1980 e, vinte anos depois, em 2000, atingia a US\$ 3.952, o que o levantamento do PNUD classificou de “avanço quase irrelevante”. O estudo refere “melhorias relativas” no Brasil, Chile e México, mas considera insuficientes para barrar o

²⁶⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, 26/06/2005, Caderno Mais!

crescimento da pobreza. Em 1990 a América Latina era habitada por 190 milhões de miseráveis. Em 2001, quando a população atingia a 496 milhões de pessoas, 209 milhões eram pobres. Em 2003, quase metade da população, isto é, 43,9%, sobrevivia abaixo da linha da pobreza. Avançaram, ademais, os desníveis de renda. Em 1997, os 20% mais ricos detinham 55% da renda produzida, enquanto os 20% mais pobres obtinham apenas 4,8%. O estudo registrou ainda que nos últimos 15 anos “o desemprego e a informalidade aumentaram significativamente”. Em 2002, o índice de desemprego na região foi de 9,2%, um dos mais elevados, comparado com as demais regiões no mundo, que ainda se eleva ao dobro se avaliada apenas a população jovem.

O estudo da ONU aponta quatro pontos que entende centrais: o exercício da política, o papel do Estado, o modelo econômico e a globalização.

- 1) No que concerne ao primeiro item, afirma o estudo que há uma crise política na América Latina, que constitui perigo para a democracia, pois o poder dos presidentes é apenas formal, não se traduzindo em eficácia na ação de governar, ao mesmo tempo em que os eleitores não se sentem representados pelos parlamentos. Entende que as instituições devem ser revitalizadas. Do contrário, a aparente impotência da política aumentará o enfraquecimento da democracia, “não só em sua capacidade de expansão, mas também em sua sustentabilidade”.
- 2) Faz-se necessária uma nova estabilidade, pois há uma crise de estabilidade na América Latina. O Estado perdeu a hegemonia na tomada de decisões, submetendo-se a pressões privadas. É frequente a confusão entre o interesse público e o privado. Urge fortalecer o Estado. Segundo a ONU, “com Estados débeis, mínimos, só se poderá aspirar à manutenção de democracias meramente eleitorais”.
- 3) Impõe-se uma economia para a democracia: a sustentabilidade da democracia depende da redução dos níveis de pobreza. A economia é imprescindível para tanto. “O pensamento único, a receita universal [...] atenta contra o desenvolvimento da democracia e da própria economia”. É possível distribuir renda sem desorganizar o mercado. As alternativas econômicas devem ser debatidas. À máxima de que as questões técnicas

não são decididas pelo voto, os especialistas da ONU confutam com o argumento de que “o bem-estar de uma sociedade não se decide em laboratório de técnicos”.

- 4) Até agora enfatizaram-se apenas questões financeiras e comerciais. Olvida-se o primordial: “Os poderes exteriores deixaram de ser exteriores”. Passaram a condicionar e até a determinar as decisões dos Estados em diversos setores, da segurança à saúde e educação. O poder nacional “não pode se extinguir em nome de um incontrolável poder global”.

Os autores do documento da ONU entrevistaram também 231 personalidades da América Latina: políticos, empresários, religiosos, funcionários públicos e jornalistas, entre esses, 41 presidentes ou ex-presidentes e vice-presidentes ou ex-vice-presidentes, entre julho de 2002 e junho de 2003. Os subscritores do estudo sintetizaram três elementos que constituem riscos à democracia, na opinião dos entrevistados. O primeiro foi o assédio dos interesses privados ao Estado através dos *lobbies*, o qual também utiliza a “compra de votos”, além de “fabricar” candidatos. Ocorrem, outrossim, pressões externas. Empresas estrangeiras, instaladas nos países latino-americanos, pressionam demasiadamente as políticas desses países.

Por fim, a pesquisa apurou que apenas 14% das pessoas confiavam em partidos políticos; enquanto 96% dos entrevistados afirmavam que os governantes eleitos não cumpriam as promessas de campanha; e 64,6% achavam que essas promessas decorriam de “mentiras” contadas apenas para vencer eleições.

Ora, afigura-se-nos que sem o consenso positivo das maiorias nas instituições democráticas, inexistente condição necessária de sua manutenção e correm elas grave perigo de desaparecimento. Não se pode seguir suas práticas formais, como optar por propostas de partidos e candidatos e votar em eleições, quando não se acredita que as propostas serão honradas pelos eleitos e que as eleições terão conseqüências efetivas. Sem isso, seria esperar que o povo se prestasse a encenar indefinidamente uma farsa.

O descrédito popular, em países marcados pela desigualdade social e econômica, decorre também da circunstância de que as propostas políticas vencedoras obtêm sucesso eleitoral porque contam com maiores recursos para controlar a *mídia* e patrocinar políticas e candidatos, assim convencendo a maioria votante de que tais propostas e candidatos buscam o bem comum, mas ocultando que atendem a interesses privados poderosos.

3.5.5 Fonte da corrupção no Brasil: insensibilidade e desprezo ao sofrimento dos mais pobres

A corrupção não se resume no mero furto de um bem. Tem ela origem no instinto primário de conservação e quando este não transite pelo filtro de uma consciência ética que barre aquela pulsão; quando a pessoa busca um bem para si, mesmo sabendo que essa busca pode causar um mal ou prejuízo a outrem. E quando muitos procedem da mesma maneira, temos a corrupção generalizada.

Como nota Renato Janine Ribeiro, no Brasil, a insensibilidade ao sofrimento dos mais pobres, sedimentada ao longo de cinco séculos – tendo no passado se institucionalizado a escravidão – é o caldo de cultura para a corrupção. A escravidão não fez mal só aos negros. Entre outros males, ela contribuiu para embotar nossas consciências. “O desdém pela pobreza nos torna uma sociedade viciada. Como valores éticos poderão vicejar nesse terreno?”²⁶¹ Se não nos compadecemos na convivência com milhões de criaturas que sobrevivem penosamente, vítimas de todas as privações, e com as milhares de crianças exploradas em trabalhos insalubres e perigosos, quando não abandonadas às ruas, relegadas à mais absoluta indignidade? Não obstante, nossa República ter como um de seus

²⁶¹ FOLHA DE SÃO PAULO, 02/07/2005.

fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF)? O embotamento do senso ético não é capaz de barrar os impulsos egocêntricos.

3.5.6 Necessidade de concretização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana

Os movimentos de trabalhadores rurais têm merecido críticas acerbas das associações de classe dos proprietários rurais, de parlamentares e da imprensa por suas invasões a glebas alheias. As censuras enfatizam o desrespeito ao direito de propriedade. Todavia, vítimas – na maior parte – da penúria dos campos e do desemprego das cidades, penúria aquela provocada pela concentração da propriedade agrária, constituem multidões de maltrapilhos que, não possuindo propriedade, nem teto, nem alimento, vegetam na intempérie, migrando constantemente na busca de algo para sobreviver. A injustiça social lhes nega os direitos da cidadania. Carecem de assistência. Como lhes exigir o respeito à propriedade alheia e a outros valores da sociedade afluenta, nos quais não foram socializados, sobrevivendo penosamente à míngua de pão e instrução? Como se pretender que ajam com comedimento e dever de respeito ao alheio, se a sociedade lhes recusou o mais elementar para sobreviver com a dignidade de pessoas? Se violentados pela miséria e pela fome, atirados ao desabrigo das estradas, quê moral hipócrita poderá pretender que respeitem o que pertence aos outros, aos abonados?

A industrialização da década de sessenta expulsou muitos braços da lavoura, gerando um exército industrial de reserva e os denominados “bóias-frias”, produtos típicos de modalidade de exploração rural mecanizada. O Brasil é um dos países de maior concentração da propriedade fundiária. Como escreveu o economista Ivônio Barros Nunes,

a concentração da propriedade significa centralização de poder, exclusão de muitos do processo de administração da sociedade. O latifúndio é um sistema de poder. Um latifúndio é sempre uma empresa autocrática, seja qual for o número de pessoas que nele trabalhe, quer o dono more nela, por perto ou muito longe (CIDA/OEA, 1966). Esse sistema fundiário criou-se como base de perpetuação de um sistema de poder de clara exclusão social, antes os escravos, depois os trabalhadores rurais, os sem-terra, os posseiros...²⁶²

Nesse cenário, só a força moral no combate desabrido à injustiça social poderá arrostar a corrupção, cujo nascedouro reside na indiferença e no desprezo de muitos com respeito à pobreza e à miséria, pois pobreza e miséria, hoje, não constituem fatalidades, mas violência contra o ser humano e, portanto, violações dos direitos fundamentais. Entre esses direitos, poderia ser relegado o mais elementar de todos, aquele, sem o qual, nenhuma liberdade teria aplicação nem utilidade, isto é, o direito de sobreviver, de subsistir materialmente, de não carecer de alimentação para o ser humano manter-se vivo? Se a saúde, o trabalho e a moradia são direitos sociais, entre outros, segundo o artigo 6º da Constituição brasileira, não se poderá exigir do Estado ou da sociedade ação ou providência a fim de que pessoa nenhuma pereça, por falta de alimento, como pré-condição para o exercício de quaisquer direitos, garantias ou liberdades?

Hoje é pacífico que a tese de Malthus não subsiste ante o progresso científico e tecnológico, que pode produzir alimentos suficientes para saciar a fome de todos os famintos da humanidade. Na Índia, advogados e organizações populares lograram obter junto à Corte Suprema do país o reconhecimento do direito à alimentação. Lá, quando há falta de alimentos, se o Estado os têm ou pode obtê-los, deve entregá-los à população. A submissão à miséria com a insatisfação das necessidades elementares de sobrevivência, além de violência perversa, constitui negação total da liberdade humana.

²⁶² NUNES, I. B. *O direito achado na rua*. Brasília: UNB, 1990. p. 41-42.

3.5.7 Desenvolvimento da sociedade como expansão das liberdades

Se o desenvolvimento da sociedade pode ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais, como ensina Amartya Sen, há implicação ética de realizá-lo para que se efetive a liberdade com os demais direitos fundamentais, que correspondem a todas as pessoas e constituem os fundamentos da democracia.

O desenvolvimento requer que se afastem as principais causas de privação da liberdade, como pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e exclusão social, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva da repressão estatal. Não obstante o aumento sem precedentes da opulência global, negam-se liberdades elementares a um elevadíssimo número de pessoas, talvez à maioria da humanidade. Por vezes a ausência de liberdades decorre da pobreza econômica que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de ter nutrição suficiente ou medicamentos para doenças curáveis, como rouba a oportunidade de abrigar-se ou ter um teto, de usufruir água tratada ou saneamento básico. Assim também a privação de liberdade está presente na carência de serviços públicos e assistência social, responsável pela ausência de combate a epidemias e outras espécies de infortúnio e insegurança. Como ainda sacrificam a liberdade – a hipótese mais focada, mas não a única – os déspotas que revogam as franquias políticas e implantam regimes autoritários que obstam a participação na vida social, política e econômica da comunidade.²⁶³ Somente no regime democrático se concretiza o princípio da dignidade da pessoa humana – objetivo axiológico de qualquer ordenamento constitucional contemporâneo – pois recusar a quem quer que seja o direito de participar ativamente da organização do porvir da comunidade a que pertença é relegar sua humanidade.

²⁶³ SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

4 DEMOCRACIA: VIDA E CULTURA

4.1 NECESSIDADE DE VIVER OS VALORES DEMOCRÁTICOS NA VIDA SOCIAL E EM TODOS OS AMBIENTES, COMO NO LAR E NO TRABALHO

A solidez e a perenidade da democracia somente são alcançadas pela absorção desse valor pela cultura e sua vivência pelos cidadãos, em todos os ambientes, na vida diária. Na família, no trabalho, no clube, na associação profissional, recreativa, beneficente ou cultural, na escola, no sindicato, em todo relacionamento humano, se as pessoas se encararem e interagirem como iguais, isto é, com direitos e obrigações iguais, igualmente livres e responsáveis, buscando com lealdade o melhor para as coletividades respectivas, então se terá plantado a democracia no solo pátrio, com as maiores e melhores chances de vingar e frutificar. Se o homem só pode subsistir e se realizar em sociedade, e possui, a par dos instintos de conservação do ego, aquilo que os clássicos antigos chamavam de *amizade política* ou *filia* e hoje se conhece por *solidariedade*, o sentimento ético nela baseado revela-se imprescindível para que os impulsos individuais não disseminem a corrupção, mas a democracia, que constitui a solidariedade institucionalizada. É preciso que cada um renuncie a impor seus desígnios ao outro, que não consinta que seu proveito implique algum prejuízo para quem quer que seja.

Como se constata, é mister que o viver democrático – primeiro – seja introjetado e assimilado na alma de todas as pessoas e a democracia vivida em todas as esferas, no relacionamento interpessoal, como um valor, para – depois – se propagar e difundir, indo alcançar o governo da sociedade e – na última etapa de desenvolvimento – o governo das

nações, o governo da humanidade inteira. Como valor do relacionamento humano, não pode a democracia ser concebida a meias, isto é, que possa existir em algumas áreas das relações humanas e em outras não, assim como uma pessoa não pode ser meio virtuosa ou meio honesta. Aí qualquer concessão a valor contrário compromete e nega o valor que se busca e pretende. Assim, nega a democracia como valor o chefe de Estado que diz defendê-la para seu povo, mas invade com seu exército outro país e o submete aos desígnios de grupo ou grupos econômicos com que se identifica.

No surto progressivo do valor democrático há dois territórios que devem ser focados como alvos prioritários de conquista das próximas campanhas: a família e o trabalho. Penetrando nesses domínios, a democracia ganhará forças para se elevar a áreas mais amplas. O derradeiro baluarte a ser conquistado será o relacionamento internacional, o convívio das nações.

4.1.1 Valor e cultura democrática nas relações familiares

Na família, se ambos os sexos são iguais em direitos e obrigações, e, portanto, têm ambos igual direito à liberdade, são inconcebíveis o patriarcalismo e o autoritarismo de outrora, assim como a submissão da mulher. Portanto, não se justifica que um dê e o outro receba ordens. A convivência terá que se arranjar pelo consenso, o que se logra com o concurso diligente, leal e generoso de ambas as vontades. No que respeita aos filhos e sua educação, também deve ser banido o autoritarismo, tendo em vista os direitos reconhecidos à infância e à juventude, o que implica a exclusão dos castigos físicos. A função dos pais consiste na proteção, assistência e no ensino aos filhos, por meio da palavra e do exemplo. A pedagogia do exemplo é a mais fecunda.

Carole Pateman²⁶⁴ e os teóricos feministas em geral notam uma continuidade relevante entre o pensamento patriarcal e o liberal. Sustentam eles “que os ‘separados’ mundos liberais da vida privada e pública são atualmente relacionados, conectados pela estrutura patriarcal”.²⁶⁵ O mundo público da democracia liberal pressupõe a primazia dos homens e esta é, a seu turno, predicada tacitamente para a estrutura familiar patriarcal, na qual as mulheres exercem a maior parte das tarefas domésticas, assim liberando os homens para seus ativos papéis públicos. A igualdade jurídica dos gêneros hoje reconhecida, porém, não comporta a limitação dos papéis sociais de mulher exclusivamente à esfera privada. A democracia como valor conjuga igualdade e liberdade de todos os seres humanos e opera não só no governo da sociedade, mas onde houver interação social.

Os problemas de hoje não podem ser solucionados com a visão dos liberais do século XIX, para quem a democracia se realizava simplesmente com a participação do povo nas eleições, elegendo e autorizando governos. A eleição de governos é apenas uma das várias manifestações do viver democrático.

4.1.1.1 Necessidade de participação geral para a realização da democracia

Hoje, a realidade exige participação, participação de todos nas causas comuns, as causas que afetam a todos na comunidade. Essa mobilização não pode compactuar com a exclusão de legiões de pessoas marginalizadas por causas socioeconômicas. Se todos são iguais, com igual direito à liberdade, todos, sem exceção, devem militar em prol do que é vital para cada um. Se a causa concerne a todos, não pode ser encargo de alguns, enquanto vários ou muitos permaneçam indiferentes. A democracia é a única maneira de governar

²⁶⁴PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

²⁶⁵ Idem, p. 132.

que considera a todos com igualdade na medida em que concede a cada pessoa igual poder de influir nas decisões coletivas que atingirão sua existência. Ela implica descentralização e dispersão do poder político para estendê-lo em partes iguais a todos os cidadãos. Somente na democracia todas as pessoas são consideradas como sujeitos, nunca como objetos, pois só no regime democrático cada indivíduo é dignificado como cidadão livre para participar, em igualdade com os demais concidadãos, das decisões que concernem à comunidade. A participação de todos assegura a defesa dos interesses, se não de todos, pelo menos da maioria. Se o poder, na democracia, se desconcentra e dispersa para residir em cada cidadão, é necessária a reunião e a participação da coletividade de cidadãos para que se alcancem seus fins.

Se a atividade do homem primitivo se resumia em captar na natureza o alimento e o abrigo de que necessitava para subsistir, a evolução da humanidade revelou a insuficiência da natureza para satisfazer as necessidades humanas. Foi preciso que o homem atuasse sobre ela, modificando-a, para atender a novas necessidades. Essa intervenção do homem sobre o mundo para obter bens a aplacar suas necessidades constitui o que se chamou **trabalho**. O modo de trabalho evoluiu, por etapas, com as sociedades, denotando progressiva valoração ética do trabalhador. Da consideração escravista do “homem-coisa” passou a concelebrante de negócio jurídico que impõe subordinação ao prestador, e desta fase está evoluindo para o exercício de atividade cooperativa ou participativa, conquista da evolução democrática dos dias de hoje.

4.1.1.2 O valor e a cultura democrática no trabalho

A organização da empresa com base na propriedade dos meios de produção e a demanda de mão-de-obra para pôr em funcionamento a engrenagem produtiva de bens e

serviços engendrou a hierarquia na empresa, pela qual o empresário e/ou seus prepostos comandam a organização e os trabalhadores são subordinados, cumprindo a estes obedecer às ordens emanadas daqueles. Essa organização aliena do trabalhador o produto do seu trabalho, transferindo-o à propriedade exclusiva do empresário, assegurando àquele apenas uma remuneração convencionada. Do ponto de vista pessoal, esse processo gera sentimento de frustração e impotência no trabalhador, vendo-se este apenas como peça da engrenagem produtiva, pois cria riqueza da qual não participa, a não ser com sua quota de salário, além de sofrer a concorrência, em muitas atividades, dos inventos e robôs, que o expulsam do emprego. A dependência social, econômica e jurídica do trabalhador, ao lado da impessoalidade da organização produtiva, principalmente nas grandes empresas, mas também nas pequenas dirigidas autoritariamente, provoca sensação de insatisfação que gera, por sua vez, hostilidade e ansiada necessidade de emancipação. Daí observar-se que os conflitos constituem fator constante em todo e qualquer estabelecimento empresarial. Na realidade, porém, os conflitos são inerentes à própria convivência humana. Talvez, nas relações de trabalho eles se manifestem mais intensamente, por obra dos interesses contrapostos que fazem a luta de classes, e com mais persistência por força da natureza continuada da relação de emprego. O inconformismo do trabalhador impele-o a reivindicar maior participação no processo produtivo, que o ordenamento limita a moderadas elevações salariais na maior parte das vezes.

Alguns cientistas sociais vêem a função desempenhada pela luta de classes na reforma social como um mal necessário. Contrariamente, como sustentam Bachrach e Botwinick, quando a luta política, iniciada e mobilizada pelos que se situam nos níveis inferiores da sociedade, é conduzida com observância das normas democráticas, essa luta deve ser vista sob luz positiva, como inestimável energizante do sistema e como contra-força ao poder do dinheiro e *status*. A luta da classe trabalhadora assim deveria ser encorajada como um meio de revitalizar a nossa falha política democrática (dos norte-americanos, a quem se referem os autores, mas que pode ser reportada a outros povos) pelo realinhamento dos partidos políticos ao largo das linhas de classe expandindo a participação dos cidadãos e a consciência pública das decorrências do interesse nacional.²⁶⁶

²⁶⁶ BACHRACH, P. & BOTWINICK, A. *Power and empowerment – a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. p. X, Preface.

A participação dos trabalhadores, manifestada na luta reivindicatória de maior poder na empresa, conduzida com respeito aos direitos de todos, consistente na busca pacífica de realização de ideais, assemelhar-se-ia à competição política entre os diversos grupos e partidos no enalço do poder político numa democracia, o que constitui a luta como expressão da vida humana e, portanto, luta saudável e edificante. Exemplo maior dessa espécie de luta nos legou Mahatma Gandhi.

4.1.1.3 A necessidade e fecundidade do processo participativo para a realização da democracia

O objetivo da democracia participativa é, portanto, não apenas democratizar o local de trabalho em si mesmo, mas fazer o local de trabalho emergir como alavanca para realizar mais igualitária redistribuição de poder, de modo a levar a uma maior democratização de todo o processo político.²⁶⁷

As pessoas das camadas sociais inferiores dificilmente têm condições de adquirir educação política nas instituições socioeconômicas privadas e suas instituições políticas. A fim de adquirir consciência de seus interesses, o povo, na atualidade, precisa envolver-se no processo político. Se esse processo estimula a participação democrática, ele será essencialmente educativo. Por meio do aprendizado em comunicar-se, refletir, dialogar e agir em conjunto com outros, os participantes adquirem a capacidade de tornar-se seguros e realistamente cômicos de quais sejam seus interesses políticos.²⁶⁸

²⁶⁷ BACHRACH, P. & BOTWINICK, A. *Power and empowerment – a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. p. 12.

²⁶⁸ Idem, p. 11.

Constitui relevante evidência empírica que a participação política alimenta e eleva a identidade do grupo. Aguçando a consciência do eu individual, ela pode também engendrar a transformação do sentimento de impotência em sentimento de poder. Os movimentos pelos direitos civis e pelos direitos das mulheres (nos Estados Unidos) demonstraram a notável capacidade do movimento de massas para fomentar diálogo contínuo e luta e remoldar a massa amorfa e passiva em um grupo coeso altamente articulado, de atores politicamente conscientes, como lembram Bachrach e Botwinick. Esses movimentos também demonstraram como, no curso da luta, os seus membros aprofundaram a compreensão das conseqüências. O movimento pelos direitos civis, por exemplo, que inicialmente se voltou contra a segregação dos negros nos ônibus e nos restaurantes, logo se ampliou para abranger a luta dos negros contra o problema da pobreza da classe social. As mulheres, que começaram com a reivindicação de tratamento igual no mundo dos homens, mudaram em seguida para contestar os valores desse mundo. Em ambos os grupos a participação levou a uma nova consciência do eu: no início, os participantes se integraram nos respectivos movimentos, o que os fez sentir, após, um capitoso senso de poder.²⁶⁹

Os trabalhadores que assumiram a luta pela democracia no local de trabalho podem experimentar um comparável alargamento como resultado da participação política. Como ganham experiência no processo democrático, eles adquirem uma avaliação da democracia no contexto de suas próprias vidas. Tomando parte no processo democrático, como os negros e as mulheres antes deles, podem os trabalhadores também adquirir suficiente senso de eficácia política para incentivá-los a integrar-se ativamente na política local e nacional.²⁷⁰

²⁶⁹ BACHRACH, P. & BOTWINICK, A. *Power and empowerment – a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. p. 30.

²⁷⁰ Idem, p. 30-31.

4.2 VISÃO MARXISTA E VISÃO DEMOCRÁTICA DA LUTA DE CLASSES

Para o marxista clássico, o objetivo maior da luta de classes é a destruição do Estado burguês, o que é visto como pré-condição para o estabelecimento do socialismo. O socialismo, a seu turno, é considerado como a pré-condição para a emancipação de todos os membros da sociedade, incluída a classe trabalhadora. Para o democrata, a expansão da democracia, baseada na extensão aos trabalhadores dos direitos participativos e, portanto, na redistribuição de poder em proveito das classes subordinadas, é o objetivo da luta de classes na atualidade. Cada passo dado para a realização desse objetivo é um fim em si mesmo e uma base para promover o avanço da democracia. Nessa luta o objetivo não é destruir o Estado burguês, mas transformá-lo, pela pressão política de massa, de hostil em força de apoio para a maior democratização da sociedade.²⁷¹

Impressionam as proporções da tamanha e injusta concentração de riqueza e difusão da pobreza existentes no Brasil, há séculos, e há séculos verberados, sem remédio. Como conformar essas desproporções a níveis civilizados, sem a consciência, o concurso e a participação dos maiores interessados? Em nome de quê princípio ético se poderia privar a estes de lutar para corrigir esse mal que os degrada e infelicita, e de participar em campanhas e políticas destinadas a debelá-lo?

²⁷¹ BACHRACH, P. & BOTWINICK, A. *Power and empowerment – a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. p. 153.

4.3 EXTRAPOLAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELO CAPITALISMO: ORIGEM DA DESIGUALDADE

Robert A. Dahl vê no que ele chama de *capitalismo das sociedades anônimas* um dos principais males sociais da sociedade norte-americana. Para ele, a propriedade e o controle de empresas afeta de duas maneiras, estreitamente relacionadas, mas muito diferentes, a desigualdade política. Em primeiro lugar, contribuem para a criação de grandes diferenças entre os cidadãos no tocante à riqueza, renda, *status*, qualificações, informações, controle sobre informações e propaganda, acesso a líderes políticos e, de modo geral, oportunidades previsíveis na vida não só para adultos como também para filhos ainda em gestação, recém-nascidos e crianças. Depois de feitas todas as devidas ressalvas, diferenças como essas contribuem, por sua vez, afirma ele, para gerar importantes desigualdades entre os cidadãos em sua capacidade e oportunidade de participar, como políticos de iguais condições, do *governo do Estado*.

Em segundo lugar, para Dahl, e ainda mais óbvio, com raríssimas exceções, a gestão interna das unidades econômicas é inteiramente antidemocrática tanto *de jure* quanto *de facto*. Na verdade, a igualdade política autêntica foi rejeitada pelos americanos como princípio correto de autoridade dentro de empresas. Por isso mesmo, a propriedade e controle de empresas criam enormes desigualdades entre os cidadãos na sua capacidade e oportunidades de participar da *administração de unidades econômicas*.²⁷²

Desde o passado, teóricos políticos têm ordinariamente presumido que o conflito entre democracia e direitos de propriedade poderia ocorrer apenas se a propriedade fosse desigualmente distribuída; quanto maior a desigualdade, supostamente maior a possibilidade de conflito. Entende Dahl que se poderia denominar a este de o clássico problema republicano de distribuição de poder e propriedade, o qual poderia ser entendido

²⁷² DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1990. p. 50.

de duas maneiras: a democracia pode ser considerada como um perigo aos direitos de propriedade ou estes podem ser tidos como um perigo à democracia. Para a primeira opinião, o relevante é defender os direitos de propriedade e o perigo está na igualdade política: se os cidadãos são politicamente iguais, mas desiguais economicamente, os menos abonados se aliarão contra os mais abonados e o processo democrático lhes proporcionará meios de obstruir os direitos de propriedade dos privilegiados. A maioria pobre poderia servir-se de sua igualdade no Estado para se apropriar da propriedade da minoria rica.

A segunda opinião, contrariamente, sustenta que o perigo vem do outro lado. Recursos econômicos, em grande parte, podem se converter em recursos políticos. Se os cidadãos são desiguais em recursos econômicos, provavelmente o serão também em recursos políticos e será inviável lograr a igualdade política. Em caso extremo, a minoria abastada empolgará recursos políticos maiores que os dos demais cidadãos, o que lhes facultará controlar o Estado, dominar a maioria dos cidadãos e esvaziar inteiramente o processo democrático.

A única solução para essa tirania, capaz de resguardar o governo republicano, seria encontrar alguma maneira de distribuir os recursos econômicos mais ou menos uniformemente, o bastante para obstar grandes quantidades de ricos e pobres. Poder-se-ia denominar a esta – segundo Dahl – de a clássica solução republicana, a que foi adotada por teóricos políticos simpáticos ao governo popular, de Aristóteles a Rousseau.

Para Locke, que via o direito de adquirir mais restritivamente, a pessoa não deveria tomar mais do que pudesse usar, devendo deixar “o suficiente e igualmente bom” para os demais (*Two Treatises of Government*). Para ele, o direito à propriedade encontrava sua justificação no trabalho, de modo que somente os que trabalhassem para produzir bens e serviços, os operários e empregados, teriam direito de possuir os bens e serviços produzidos pela empresa, além de rejeitar o direito de alguém possuir terra ou cobrar arrendamento por ela. Admitia que os que laborassem para melhorá-la, fariam jus, no máximo, aos frutos do seu trabalho.

Como lembra Dahl, essas idéias clássicas sobre distribuição da propriedade foram admitidas por ambos os lados nos primeiros debates na América sobre propriedade *versus*

democracia. Ambas as posições, todavia, vislumbravam o mal vindo da direção oposta. Se a luta de classes estava na consciência dos atores políticos, - aduzimos nós - era, na verdade, reflexo da realidade. Assim, na Convenção de Massachusetts, em 1820-1821, o ministro Story, nos primórdios de sua extensa carreira, salientou o clássico problema republicano afirmando que o sufrágio universal não poderia existir por muito tempo em uma comunidade onde fosse grande a disparidade de propriedade. Nessa hipótese, os detentores da propriedade seriam compelidos a restringir de alguma maneira o direito de voto ou esse direito, sem muita tardança, dividiria a propriedade. Aduziu Story que, em consonância com a natureza das coisas, os que não possuem propriedades e vêem seus vizinhos possuírem mais do que pensam que eles necessitam, não podem ser favoráveis a leis elaboradas para a proteção da propriedade.²⁷³ Ambos os lados, todavia, inclinavam-se em concordar que a melhor solução seria a mais ampla difusão de recursos econômicos, o que nos Estados Unidos da época significava propriedade. E essa ampla difusão da propriedade, de fato, ocorreu naquela época, entre os homens brancos americanos, período em que as condições no país propiciavam a solução republicana clássica, mais ou menos a mesma época em que Tocqueville visitou os Estados Unidos e o descreveu depois em *A Democracia na América*. Aclamava-se a ideologia da democracia agrária que desfraldava o sonho – sonho da época em que as maiores riquezas provinham da terra – de uma república de fazendeiros, os quais usufruiriam larga distribuição equitativa de terras, consequência de causas que Tocqueville qualificava de “*accidentais*”. Entretanto, essas condições, que entusiasmaram a Tocqueville, eram raríssimas na história e poucos países as tiveram.

Segundo Dahl, a boa sorte americana acabou quando aquela ordem econômica, que produzira um justo grau de igualdade entre os cidadãos brancos adultos, sem muito planejamento, regulamentação ou decisões coletivas deliberadas, foi ultrapassada pela nova ordem revolucionária do capitalismo das pessoas jurídicas. Como força externa não sujeita à regulamentação, o capitalismo das sociedades anônimas geraria automaticamente desigualdades na distribuição da propriedade, assim como em outros recursos sociais e econômicos.²⁷⁴ Os afortunados da nova prosperidade, no afã de racionalizar sua benfeitoria e

²⁷³ PETERSON, M. D. *Democracy, liberty, and property: the state constitutional conventions of the 1820's*. apud DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.p. 61.

²⁷⁴ DAHL, R. A. op. cit. p. 63.

suspeita cornucópia, não relutaram em falsear e dissimular a realidade alterando idéias fundamentais da ideologia democrática para legitimar a nova ordem econômica, o que John M. Blum classificou como “uma das mais estranhas inversões na história do pensamento político”. “O homem tornou-se o homem econômico, a democracia foi identificada com capitalismo, a liberdade com a propriedade e seu uso, a igualdade com oportunidade de ganho, e progresso com mudança econômica e acumulação de capital”.²⁷⁵

Surpreende o sucesso incomum que tiveram os “novos conservadores radicais” – como os chama Dahl – em transferir para a propriedade da pessoa jurídica a justificação ideológica da propriedade privada, que fora o credo da ideologia antiga dos republicanos democráticos agrários. Assim a legitimidade da propriedade privada, que se arraigara na ideologia mais antiga e na consciência americana, se deslocou para a nova ordem econômica. A transferência foi tão perfeita que a propriedade das pessoas jurídicas enfrentou nos Estados Unidos – segundo Dahl – menos contestação, talvez, do que em qualquer outro país do mundo e certamente menos do que em qualquer país europeu. A Suprema Corte também contribuiu para esse processo de transferência ideológica ao conceder às sociedades por ações imunidades constitucionais contra a regulamentação estadual e federal.

Foi assim que um mecanismo econômico, que regularmente produzia desigualdade na distribuição de recursos econômicos e políticos, granjeou a sagração dos incontestados, ao menos em parte, envergando as vestes de uma ideologia vetusta, que legitimava a propriedade privada fundada em que a ampla difusão dela robusteceria a igualdade política. Em decorrência, os americanos quase não se questionaram se uma alternativa ao capitalismo de pessoas jurídicas não poderia ser mais compatível com seus compromissos com a democracia.²⁷⁶

Não seria inútil meditar-se sobre como a perfídia escamoteia o interesse paramentando-o do manto da austeridade por meio da importação do passado de ética própria de uma realidade social e econômica incompatível com a realidade presente. O capitalismo amoldado às sociedades anônimas persegue rendimentos incomensuráveis, que

²⁷⁵ DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990. p.64.

²⁷⁶ Idem, p. 64 - 65.

em poucos países, como nos Estados Unidos, por força da concentração da propriedade, revertem para uma escassa minoria de investidores,²⁷⁷ gerando desigualdade econômica extremada, que Jefferson jamais consideraria lícita a um povo com aspirações democráticas.

Nas exatas dimensões em que foi concebido, o direito de propriedade seria o direito de domínio exclusivo sobre coisas. Sua destinação, tutelada pelo ordenamento jurídico, buscou proteger a liberdade econômica e a identidade cultural e afetiva de pessoas e famílias. Excluída essa finalidade, descabe cogitar-se de “função social” da propriedade. Todavia, quando se dilata largamente, o direito de propriedade não se limita à incidência exclusiva sobre coisas, como concebido, mas se constitui em exercício de poder sobre outros homens, hierarquizando-os e sujeitando-os, o que possibilita sua manipulação em contrariedade à dignidade da pessoa humana. Por essas razões, a propriedade privada não pode ser confundida com o poder de controle empresarial nem lhe deve servir de fundamento, o que também se diz da propriedade rural que exceda o âmbito de subsistência econômica do lavrador e sua família.²⁷⁸

Ao se confundir a concepção de propriedade-fruição com propriedade-poder deturpou-se o conceito originário do direito de propriedade concernente à tutela da dignidade humana e – como afirmou Fábio K. Comparato – “erigir esse composto equívoco à categoria de direito fundamental significa garantir constitucionalmente a exploração do homem pelo homem”.²⁷⁹ Essa extrapolação deformadora do direito de propriedade está nas origens da subordinação do trabalhador na relação de emprego, nas maiores e mais escandalosas disparidades de rendas e na desigualdade dos membros da sociedade.

Nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o nosso, a concepção vigente do direito de propriedade propicia que o crescimento da riqueza global, do produto nacional, não afaste, mas, pelo contrário, amplie os desequilíbrios internos e a desigualdade. A propriedade das sociedades por ações, nos países desenvolvidos, enseja a uma minoria de maiores acionistas de grandes corporações e seus administradores acumular

²⁷⁷ DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990. p. 87.

²⁷⁸ COMPARATO, F. K. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 80.

²⁷⁹ Idem, p. 46.

riquezas e poder capazes de decidir sobre governos e políticas, inclusive políticas internacionais e até sobre a guerra a outros países, assim como o controle da opinião pública por meio da manipulação da *mídia* e até a formação de vontades de maiorias. Tem-se aí a fraude manifesta à democracia.

Para John K. Galbraith, com os olhos postos nos Estados Unidos, o capitalismo moderno é caracterizado pela subordinação do Estado aos interesses da grande empresa e da alta finança.

O papel dominante do setor privado no setor público é uma evidência. Seria melhor afirmar isso claramente.(...) A intrusão do setor nitidamente privado no setor público se generalizou. Dotados de plenos poderes na grande empresa moderna, é natural que os executivos estendam esse papel para a política e para o Estado.²⁸⁰

Como ainda,

À medida que o interesse da empresa se transforma em poder sobre o que era o setor público, ele atende, como seria de prever, ao interesse da própria empresa. Esse é o seu objetivo. Isso é mais relevante e evidente no mais amplo desses movimentos, das empresas nominalmente privadas para dentro do establishment militar, o Pentágono. É daí que vem a principal influência sobre o orçamento de defesa. Isso também acontece – e muito mais que periféricamente – na política externa, nos acordos militares e, de uns tempos para cá, na própria ação militar. A guerra. Embora seja esse um uso normal e esperado do dinheiro e de seu poder, a verdadeira extensão dos efeitos fica dissimulada em quase todas as formas convencionais de manifestação.²⁸¹

Entendemos pertinente a definição de espaço público adotada por John Dewey²⁸² em termos do grau de impacto que uma decisão exerce sobre a sociedade. Para Dewey, uma organização ou instituição é uma entidade pública se suas decisões têm impacto significativo sobre um largo número de pessoas na sociedade. Não resta dúvida de que as grandes empresas, as sociedades anônimas, causam ou podem causar esse impacto na sociedade por meio de suas decisões, sendo notório que inspiram ou provocam a adoção de medidas e políticas governamentais. Repele aos valores da democracia que uma organização, cujas decisões ou não-decisões causem impacto considerável sobre ampla quantidade de pessoas na sociedade, possa tomar essas decisões e/ou não-decisões orientada exclusivamente pelos interesses privados de minorias dirigentes e acionistas.

²⁸⁰ GALBRAITH, J. K. *A economia das fraudes inocentes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

²⁸¹ Idem, p. 73-74.

²⁸² DEWEY, J. *The public and its problems*. Chicago: Swallow Press, 1954.

4.4 DEMOCRACIA NA EMPRESA: AUTOGESTÃO

Também não se coaduna com os valores democráticos a ordem econômica em que a empresa, que produz para a satisfação de necessidades sociais, seja dirigida por uma ou poucas pessoas que buscam exclusivamente o lucro, enquanto os empregados – muitas vezes, centenas ou milhares, nas maiores empresas – são meros subordinados, com direito apenas ao salário pela atividade que prestam, sem direito de eleger a diretoria nem de participar dos ganhos ou dos destinos da organização, privilégio reservado apenas aos maiores acionistas e administradores, que auferem a propriedade da riqueza gerada.

Se a concepção democrática reconhece a todos os cidadãos o direito de eleger os governos, representantes e políticas do país, por quê não reconhecer direitos semelhantes aos cidadãos trabalhadores na gestão das empresas? Se pretendemos alcançar a igualdade política, a consumação do processo democrático e o resguardo dos direitos políticos primários, nossa ordem econômica deve contribuir para realizá-los ou, ao menos, não entorpecê-los. Se porfiarmos em fazer democrática a ordem política – no escopo de realizar a justiça – por quê não fazer democrática também a ordem econômica? O sistema social é contraditório se a ordem política democrática abriga ordem econômica oligárquica, se a ordem política é justa e a ordem econômica profundamente injusta.

O instituto da *co-gestão* representa um passo significativo no sentido da democracia econômica e da democracia da empresa. A experiência européia evidencia dois modelos dessa espécie. No primeiro, os trabalhadores da empresa elegem um representante, à semelhança da democracia parlamentar, para integrar o órgão de direção da empresa. No

segundo modelo, constituem-se órgãos de representação dos trabalhadores junto aos órgãos de administração existentes na empresa.²⁸³

Não obstante, avanço democrático maior e decisivo obtém-se com um sistema de empresas econômicas coletivamente possuídas e democraticamente geridas por todas as pessoas que para elas trabalham: cooperativas de trabalhadores, autogestão ou democracia industrial, que Dahl prefere denominar *empresas autogeridas*.²⁸⁴ Como tais empresas são democráticas nos limites estabelecidos por controles políticos democráticos externos e pelos mercados, as pessoas que nelas trabalhassem poderiam ser chamados de cidadãos da empresa. Estes ou seus representantes, gerentes ou diretores eleitos, fixariam os salários e decidiriam como seria alocada a renda excedente, as importâncias a serem reservadas para reinvestimento e para ser distribuída entre os cidadãos da empresa e o princípio que nortearia a distribuição.

Afiguram-se-nos consideráveis as vantagens das empresas autogeridas em relação às sociedades anônimas de propriedade de acionistas e administradas por diretorias eleitas pelos maiores acionistas, como também em relação às empresas estatais hierarquicamente administradas. A realidade contemporânea desmente a ilusão, talvez perfidamente difundida, de que a sociedade por ações promoveria a democratização do capital pela sua extensão ao maior número de possuidores, pois ele se concentrou – ou seu controle – nas mãos de poucos. Mais relevante, como nota Dahl, seria a contribuição que as empresas autogeridas poderiam dar para os valores da justiça e da democracia.

A autogestão das empresas inspirou muitos sonhos em seus pregoeiros. Disse-se que criaria algo como uma “democracia participativa” e que alteraria o caráter e a conduta humana por meio da participação, estimulando o desenvolvimento pessoal e fazendo as pessoas mais cooperativas e generosas, ensejando a instauração de uma comunidade solidária fundada no trabalho, com o desaparecimento do individualismo e do auto-interesse e a geração de cidadãos com elevado espírito público.

²⁸³ SILVA, A. A. *Co-gestão no estabelecimento e na empresa*. São Paulo: LTr. Editora Ltda, 1991.

²⁸⁴ DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990. p. 79.

São, até hoje, apenas sonhos que nutriram a imaginação utópica. Preferimos, com algum ceticismo, cortar as asas a tantos devaneios, sem deixar de vislumbrar no horizonte alguns vestígios de um promissor amanhã. Experiências de autogestão em algumas empresas nos Estados Unidos e Europa alternaram resultados maus e razoáveis. Entretanto, deve-se ponderar que essas experiências são poucas e o prazo bastante reduzido, com operários com formação concluída na sociedade que se pretendia alterar, circunstâncias inadequadas para que se possa formular um juízo seguro. Mudanças de caráter e personalidade dos trabalhadores somente se poderiam esperar ao cabo de várias gerações.

Não obstante, é-nos lícito prever que a empresa autogerida reduzirá sensivelmente o antagonismo e a conflituosidade existentes entre empregadores e empregados, circunstância que inspiraria a estes interesses na prosperidade da empresa, pois atos nocivos a esta seriam danosos a todos. Ademais, sendo mais numerosos e situando-se mais próximos dos cidadãos comuns do que proprietários e gerentes, os trabalhadores gozariam de maior identificação e representatividade junto aos consumidores e cidadãos, de modo que eles padeceriam as conseqüências prejudiciais de suas decisões, e não os gerentes.

Embora não se pudesse afiançar que um sistema de empresas em regime de autogestão originasse uma ordem igualitária auto-regulável, pois diferenças internas na mesma empresa e entre as diversas empresas, em recursos pessoais, forçosamente existiriam, a regulamentação e a redistribuição seriam bem mais viáveis do que no sistema de capitalismo de sociedades por ações, pois a distribuição inicial gerada pelas empresas seria bastante menos desigual, o que tornaria esse sistema muito mais compatível com a solução republicana clássica de ampla difusão dos recursos econômicos entre os cidadãos do que o capitalismo das sociedades anônimas.

Ademais, a completa e igual cidadania nas empresas reduziria ao mínimo as relações adversas e conflitivas nos locais de trabalho, o que teria reflexo na sociedade e na política em geral. Acresce que a ordenação capitalista das sociedades anônimas impõe aos administradores a obrigação de atender prioritariamente aos acionistas-proprietários e só secundariamente aos interesses dos empregados, enquanto que no sistema de empresas autogeridas, pelo contrário, os interesses prioritariamente atendidos seriam os dos empregados, que elegeriam direta ou indiretamente os administradores.

Como é sabido, nos fins do século XIX, na Grã-Bretanha e Estados Unidos, disseminou-se a crença entre operários e empregados, preconizada por reformadores sociais, de que as cooperativas poderiam solucionar a questão social, o que provocou a criação de grande número dessas sociedades por produtores. Desafortunadamente, tiveram curta duração. As lideranças sindicais, talvez equivocadamente, depreenderam dessa experiência de cooperativismo que as lutas sindicais e as negociações coletivas de trabalho teriam melhores condições de proporcionar maiores ganhos aos trabalhadores do que as cooperativas. Por obra dessa convicção, na Europa e nos Estados Unidos, as organizações trabalhistas e socialistas descartaram a criação de cooperativas de produtores como objetivo principal, em curto prazo, de sua luta. A maioria dos autores que versaram aquele episódio avaliou tendenciosamente a mudança de objetivo, tendo apregoado que a empresa gerida por trabalhadores era idéia utópica que fracassara, carecendo de importância para a economia moderna.²⁸⁵

Mais recentemente, todavia, algumas circunstâncias animam a uma reformulação daquela avaliação, como as conseqüências danosas do capitalismo de sociedades anônimas, o fracasso do comunismo e alguns sucessos surpreendentes, como as cooperativas de fabricantes de madeira compensada nos Estados Unidos e o complexo Mondragon, na Espanha, como ainda a experiência da autogestão na Iugoslávia e a análise econômica formal, evidenciando que uma economia de mercado dominada pelo trabalho atenderia teoricamente aos requisitos da eficiência, como demonstrou Jaroslav Vanek em *General Theory of Labor-Managed Market Economies*.²⁸⁶

O sistema de autogestão na Iugoslávia foi uma experiência nacional única. Introduzido em 1950, após o rompimento com a URSS em 1948, o sistema só passou a funcionar de fato em 1953, com novas normas e reformas econômicas. O Estado deixou de ser o proprietário formal dos meios de produção, os quais se tornaram “propriedades sociais”, ao passo que os trabalhadores de cada empresa se constituíram, na realidade, curadores da parcela dessa propriedade, socialmente possuída. Essa norma foi incorporada à Constituição de 1993. Não sendo proprietários do patrimônio da empresa, mas curadores

²⁸⁵ COMMONS, J. R. et al. *History of labor in the United States*. apud DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1990.p. 106.

²⁸⁶ VANEK, J. *General theory of labor-managed market economies*. apud DAHL, R. A. op. cit. p. 106.

em nome da sociedade, os trabalhadores não poderiam aliená-lo. A estrutura legal e as formas de organização das unidades autogeridas passaram por um processo quase contínuo de mudanças, o que dificulta sua avaliação. Cada indústria era administrada por um conselho de trabalhadores, eleito por todos os empregados por meio de unidades eleitorais nas empresas maiores. Por lei, todas as empresas com mais de sete trabalhadores deveriam ter um conselho, mas nas empresas com menos de 30 trabalhadores todos eles compunham o conselho. Nas maiores empresas a composição do conselho poderia variar de 15 a 120 membros, mas a média era de 20 a 22. Além dos conselhos de trabalhadores e das unidades econômicas, os trabalhadores também podiam participar do processo decisório através de reuniões com todos os integrantes da empresa, por meio de referendos sobre questões importantes²⁸⁷.

Os membros do conselho tinham mandato de dois anos; entretanto, podiam ser destituídos por votação de seu eleitorado. Reuniam-se mensalmente. Os conselhos de trabalhadores possuíam subcomitês para tratar de determinadas questões; a partir de 1957 tornou-se obrigatória sua criação para atender à disciplina interna, bem como a contratações e demissões. Os membros dos subcomitês não precisavam ser membros do conselho. Este elegia o órgão executivo, isto é, a diretoria, a qual, em geral, porém, nem sempre, era composta por seus próprios membros. A diretoria possuía de 3 a 17 membros, eleitos pelo período de um ano. Se um membro fosse reeleito, tornava-se inelegível pelos dois anos consecutivos. A diretoria poderia reunir-se várias vezes por semana, tendo, entre suas funções importantes, a supervisão do trabalho do diretor, assegurando o cumprimento dos planos da empresa e a elaboração do plano anual. Desde 1964 o diretor era eleito pelo conselho dos trabalhadores, com mandato limitado a quatro anos.²⁸⁸

O sistema iugoslavo constituiu um paradoxo: economia singularmente descentralizada, que logrou o mais elevado nível de controle democrático no interior das empresas, foi organizada e funcionou em Estado não-democrático, constituindo o inverso das atuais poliarquias, que possuem governos democráticos no Estado, mas não na gestão das empresas.

²⁸⁷ PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 120-121.

²⁸⁸ Idem, p. 121.

Parece inegável, atualmente, sob outro enfoque, que as perdas sofridas pelos trabalhadores com a quebra de sua empregadora são comumente mais amplas do que aquelas em que incorrem os investidores, pois é mais acessível e menos oneroso, no que respeita aos problemas humanos, ao investidor prudente, ingressar e afastar-se do mercado mobiliário, do que um trabalhador entrar e sair de uma empresa ou do mercado de trabalho. Alguns casos, como os ocorridos na Chrysler Corporation e na Rath Packing Company, evidenciam que os trabalhadores se dispõem a consideráveis sacrifícios em salários e vantagens, em prazos limitados, com o objetivo de evitar a falência da sua empregadora. Maiores estímulos teriam para preservar a empresa se fossem seus donos, o que ocorreu com a Mondragon, consórcio de mais de 80 cooperativas de trabalhadores, na Espanha. Na fase de expansão da economia espanhola, esse complexo de cooperativas cresceu a taxas surpreendentes. Quando sobreveio conjuntura recessiva, os trabalhadores dispuseram-se a realizar sacrifícios para preservar sua fonte de sobrevivência, tendo decidido contribuir com mais capital, sem cortar os salários.²⁸⁹ Exemplos como esses autorizam a esperança de que um sistema de empresas autogeridas majoraria o empenho para aperfeiçoar o capital humano, e não o contrário.

Acresce que várias tentativas fracassadas de autogestão evidenciaram que o insucesso se deveu não a deficiências inerentes ao sistema, mas a deficiências sanáveis, como ausência de crédito, ou de capital, ou de capacidade administrativa dos gestores. As cooperativas de produtores, no passado, ademais, foram em geral organizadas em circunstâncias adversas, quando buscavam os trabalhadores, em meio à crise, salvar empresas falidas assumindo seu comando, muitas vezes em conjunturas recessivas, em condições nas quais só excepcionalmente poderiam ter êxito. Sem embargo, é aceitável o argumento de Dahl, para quem a autogestão no trabalho não precisa ser justificada inteiramente por suas conseqüências, porquanto, como no Estado, justifica-se como questão de direito.

E da mesma maneira que as imperfeições do processo democrático no governo do Estado não justificam que se abandone a democracia em favor da tutela, assim nas empresas tampouco justificariam que aceitássemos melhor a tutela na gestão das unidades econômicas.²⁹⁰

²⁸⁹ DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1990. p. 101-102; e THE ECONOMIST, 31 de outubro de 1981, p. 84.

²⁹⁰ DAHL, R. A. op. cit. p. 124.

O crescimento da igualdade e a redução da disparidade em recursos econômicos dos cidadãos, entre outras repercussões benéficas na sociedade, reduziriam enormemente a necessidade do uso corrupto do dinheiro na política. Uma economia de empresas auto-administradas, além de mais eqüitativa, facilitaria a difusão da renda e da riqueza, constituindo passo decisivo para maior igualdade política, justiça distributiva e liberdade. Como afirmou Dahl:

um sistema de empresas autogeridas, claro, não eliminaria interesses, metas, perspectivas e ideologias conflitantes entre os cidadãos. Mas tenderia a reduzir os conflitos de interesses, daria a todos os cidadãos um interesse mais aproximadamente igual na manutenção da igualdade política e das instituições democráticas no governo do Estado e facilitaria o desenvolvimento de um consenso mais forte sobre padrões de justiça.²⁹¹

4.5 “PAZ PERPÉTUA” (KANT): INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. CIDADANIA UNIVERSAL

Como pensou Tocqueville, a democracia é basicamente uma forma secularizada de cristianismo, cuja realidade, vivência e difusão por todo planeta é imprescindível para que se assegure a paz. O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem constituem o fundamento das Constituições democráticas da atualidade. Como escreveu Bobbio:

a paz, por sua vez, é o pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o processo de democratização do sistema internacional, que é o caminho obrigatório para a busca do ideal da “paz perpétua”, no sentido kantiano da expressão, não pode avançar sem uma gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos do homem, acima de cada Estado. Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico:

²⁹¹ DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1990. p. 91.

sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo.²⁹²

Concebida a democracia inicialmente como direito de primeira geração, o titular do direito respectivo, era o indivíduo, o cidadão. Todavia, hoje, para a conquista da *paz perpétua* visualizada por Kant, impõe-se transcender a natureza legitimadora do indivíduo, do grupo ou do povo, para situar a democracia como direito de quarta geração, como direito da humanidade, fazendo-a variar de titularidade axiológica, trasladando-a do cidadão para o gênero humano²⁹³. Como exclamou São Paulo ao profligar o nacionalismo tradicional dos judeus: “Não há judeu nem grego, não há escravo nem livre, não há homem nem mulher; pois todos vós sois um só em Cristo Jesus” (Gálatas, 3, 28).

²⁹² BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 1.

²⁹³ BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003 (b). p. 59.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta já longa exposição entendemos que se possam extrair as seguintes conclusões:

1. Há uma incontestável igualdade natural entre os homens decorrente de pertencerem todos a uma mesma espécie, ímpar e inconfundível, sem embargo das diferenças individuais de sexo, de raça, de atributos físicos e intelectuais, de condição econômica e social, de profissão, de crença filosófica ou religiosa.

2. A espécie humana é a mais evoluída das formas de vida que existiram e existem no planeta, tendo o desenvolvimento de seu sistema nervoso e mental logrado a consciência e o pensamento, faculdades que possibilitam a seus membros atuar sobre a natureza e transformá-la, criando cultura, o que nenhuma outra espécie viva logrou.

3. Essa realidade singular e a circunstância daí decorrente de que o agir humano não é determinado exclusivamente pelo instinto de conservação e sobrevivência cometem à pessoa humana adotar uma ética pertinente e compatível com a dignidade espiritual maior do mais evoluído ser vivo, para que adapte o seu agir a esse nível e, assim, modele o seu direito com as linhas dessa dignidade, de modo a afastar a violência, a opressão, a dominação e a autocracia.

4. Essa ética e esse direito encontram sua conformação na democracia, que não é apenas forma de governo pela vontade da maioria, mas também forma de vida em sociedade, em que as pessoas se consideram iguais na dignidade de seres humanos, valor maior que não pode ser postergado por preconceitos de raça, de sexo, de condição social, econômica, ou de crença filosófica ou religiosa.

5. A democracia – para existir – necessita de condições institucionais, socioeconômicas, psicológicas, psicossociais e éticas. Estas condições são as bases sobre as quais a democracia se edifica e desenvolve.

6. A democracia pressupõe um valor – a igualdade dos membros do gênero humano – que não deve servir apenas à concepção dos governos controlados pelas maiorias, mas que, como valor, gera solidariedade entre os iguais e se revela o mais apropriado para orientar todas as relações sociais, no lar, no trabalho e em todos os espaços da sociedade, como também para resolver todas as divergências e disputas. A introjeção do hábito democrático nas pessoas e sua vivência em todas as interações constituirão a maior garantia da estabilidade e perenidade da democracia.

7. Esse valor – entre múltiplas negações – foi negado, no passado, ao instituir-se a escravidão. A negação persiste no Brasil, sedimentada no curso de cinco séculos, na insensibilidade com o sofrimento dos mais pobres, que sofrem toda sorte de carências e constituem parte considerável de nossa sociedade. Essa insensibilidade com o sofrimento dos iguais na essência, mas desiguais na situação social e econômica, contrária ao sentimento natural de solidariedade, embota a consciência ética e é responsável pela corrupção generalizada.

8. O desenvolvimento e a democracia constituem um processo único, pois ambos consistem em expansão das liberdades para que se eliminem as principais causas de privações e de carências, que não são só as tiranias, como também a miséria e a pobreza que privam as pessoas de saciar a fome, de ter nutrição suficiente e abrigo, de ter saneamento e tratamento médico contra doenças curáveis e de ter educação, com real prejuízo da igualdade de oportunidades.

9. O direito de propriedade se concebeu como direito de domínio exclusivo sobre coisas. Destinou-se, com a proteção do ordenamento jurídico, a tutelar a liberdade econômica e a identidade cultural e afetiva de pessoas e famílias. Sem essa destinação, inexistente função social da propriedade. Deturpa e corrompe esse direito utilizá-lo para dominar e subordinar pessoas, acumular grandes extensões de terra como reserva de

patrimônio, migrá-lo para o controle de sociedades anônimas a fim de gerar riqueza extraordinária para poucos, ou lograr recursos políticos para privilegiar interesses privados.

10. O progresso tecnológico substitui, progressivamente, profissões, formas de trabalho e mão de obra humana por máquinas, reduzindo empregos e subtraindo meios de sobrevivência de milhões de pessoas, o que sugere a necessidade de se instituir novas formas de organizações produtivas em que a hierarquia derivada de uma concepção distorcida de propriedade, responsável por gerar desigualdade, seja substituída pela cooperação sinérgica da autogestão.

11. As sociedades humanas são naturalmente conflitivas, enquanto que a solução dos problemas comuns demanda a participação de todos. Essa participação, que envolve as vítimas da desigualdade, na busca de maior redistribuição de poder em proveito dos pobres ou subordinados, converte-se em luta de classes quando os detentores de maior poder resistem em redistribuí-lo. Se essa luta é inafastável e necessária para que a democracia avance, a rudeza e a brutalidade da luta podem ser relegadas pela ética especificamente humana que instaure a disputa com respeito aos direitos fundamentais de todos os contendores, do mesmo modo como competem partidos políticos e candidatos a cargos eletivos nas democracias.

12. A participação pacífica em mobilizações coletivas visando redistribuição de poder e maior igualdade fortalece a identidade do grupo, alimenta o diálogo contínuo, aumenta a consciência comum e aprofunda a compreensão das conseqüências, afastando o sentimento negativo de impotência, o que enriquece a experiência do processo democrático e ensaja aos participantes avaliações da democracia no contexto de suas vidas.

13. As guerras no mundo contemporâneo são conseqüência da subordinação do Estado aos interesses da grande empresa e da alta finança, como também dos conflitos étnicos. Para bani-las impõe-se que a propagação do espírito democrático em todas as esferas conquiste a democratização do sistema internacional por meio do reconhecimento e proteção dos direitos do homem acima de cada Estado, pois sem eles não existe democracia, e só haverá paz estável, que não tenha a guerra como alternativa, quando os

cidadãos não forem apenas deste ou daquele Estado, mas cidadãos do mundo e a democracia reconhecida como direito da humanidade. Não foi outro o legado cristão.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ARON, Raymon. *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard, 1965.

BACHRACH, Peter & BOTWINICK, Aryeh. *Power and empowerment – a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1992.

BARZOTTO, Luis Fernando. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *A teoria das formas de governo*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

_____; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992.

_____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____ *Qual socialismo?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002.

_____ *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Ed., 2003 (a).

_____ *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros Ed., 2003 (b).

BRASIL. *LEI n.º 6.019*, de 03/01/74.

BRASIL. *Constituições do Brasil*. Compilação e atualização de textos, notas, revisão e índices, Adriano Campanhole, Hilton Lobo Campanhole. São Paulo: Atlas, 1994.

BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Générale, 1966.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1996.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas, SP: Papyrus, 2004.

CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia – O discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2000.

COHEN-TANUGI, Laurent. *La métamorphose de la démocratie*. Paris: Ed. Odile Jacob, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COUTURE, Eduardo. *Las garantías constitucionales del Proceso Civil*. In: Estudios de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: Depalma, 1978.

CREVELD, Martin van. *The transformation of war*. New York: Free Press, 1991.

DAHL, Robert A. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

_____. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1990.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEWEY, John. *The public and its problems*. Chicago: Swallow Press, 1954.

DUVERGER, Maurice. *Introduction à la politique*. Paris: Gallimard, 1964.

DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1951.

ECKSTEIN, Harry. *Division and cohesion in democracy: a study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

ELY, John Hart. *Democracy and distrust – a theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

ESTADOS UNIDOS. *A Constituição norte-americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1973.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FINLEY, M. I. *Democracy ancient and modern*. New Jersey: Rutgers University Press, 1985.

FOLHA DE SÃO PAULO, 01/05/98.

FOLHA DE SÃO PAULO, 02/07/2005.

FOLHA DE SÃO PAULO, 26/06/2005, Caderno Mais!

FOLHA DE SÃO PAULO, 26/10/2003, Caderno Mais!

FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

FRANÇA. *Constituição de 04/10/1958*. Disponível em:
< <http://www.solon.org/Constitutions/France/French/cons58.html> > Acesso em novembro de 2005.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002.

FROMM, Erich. *Conceito marxista do homem*, Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

GALBRAITH, John Kenneth. *A economia das fraudes inocentes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____ *O novo estado industrial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil*. São Paulo: José Bushaatsky, 1973.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Ed. Trotta, 2001.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979 (Os Pensadores).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOYOS, Arturo. *La garantía constitucional del debido proceso legal, (Art. 32 de la Constitución Política)*. In: Revista de Processo, São Paulo, n. 47, p. 43-91, julho-setembro de 1987.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996.

KRISCHKE, Paulo J. (org.). *O contrato social ontem e hoje*. São Paulo: Cortez, 1993.

LIJPHART, Arend. *Le democrazie contemporanee*. Bologna: il Mulino, 2001.

LINZ, J. e VALENZUELA, A. (comps.), *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LUÑO, Antonio E. Pérez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos, 1984.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MANENT, Pierre. *Tocqueville et la nature de la démocratie*. Paris: Julliard, 1982.

MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1970.

MILL, John Stuart. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

_____. *Sobre la libertad*. Madrid: Espasa Calpe, 1996.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la brède et de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979 (Os Pensadores).

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NUNES, Ivônio Barros. *O direito achado na rua*. Brasília: Ed. UNB, 1990.

OLIVEIRA, Cybele. *Devido processo legal*. In: BDA - Boletim de Direito Administrativo. São Paulo, p. 510-519, julho 2001.

PAIVA, Maria Arair Pinto. *Espaço público e representação política*. Niterói, RJ : EDUFF, 2000.

PASSOS, J. J. Calmon de. *Instrumentalidade do processo e devido processo legal*. In: Revista de Processo, São Paulo, n. 102, p. 55-67.

PASTORE, José. *A agonia do emprego*. São Paulo: LTr Ed., 1997.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POLSBY, Nelson W. *Does Congress work?* In: Bulletin of the American Academy of Art and Sciences, Massachusetts, v. XLVI, n. 8, maio de 1993.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

_____ *A democracia*. São Paulo: Publifolha, 2002.

_____ *A república*. São Paulo: Publifolha, 2001.

RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos – o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2004.

RODOTÀ, Stefano. *Tecnopolitica*. Roma-Bari: Laterza, 1997.

ROSAS, Roberto. *Direito Processual Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Os Pensadores).

_____ *Du contrat social*. Paris: Le Livre de Poche, 1996.

_____ *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens – discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (bilíngüe). Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1971.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada - una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada – 1º o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalisme socialisme et démocratie*. Paris: Payot, 1954.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel. *Qué es el Tercer Estado?* Madrid: Aguilar, 1973.

SILVA, Antônio Álvares da. *Co-gestão no estabelecimento e na empresa*. São Paulo: LTr. Ed., 1991.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002.

SIMÓN, Sandra Lia. *O devido processo legal e a tutela dos interesses metaindividuais*. In: Revista do Ministério Público do Trabalho, Brasília, n. 15, p. 23-40, março de 1998.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego – diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.

SINGER, Paul. *Uma utopia militante – repensando o socialismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (a).

_____ *Consenso e democracia constitucional*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (b).

_____ *Consenso e tipos de estado no ocidente*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2002 (c).

SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

TAVARES, José Antônio Giusti. *O que esperar da social-democracia no Brasil?* Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas – teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 1994.

THEODORO JR., Humberto. *Princípios gerais do Direito Processual Civil*. In: Revista de Processo, São Paulo, n. 23, 1981.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TRIBE, Lawrence H. *Constitutional choices*. Cambridge: Harvard, 1985.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Anotações sobre o princípio do devido processo legal*. In: Revista de Processo, São Paulo, n.63, p. 54-63, julho-setembro de 1991.

ZERO HORA, 16/12/2001.