EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA

Democracia como “ídolo”? Ensaio sobre um projeto de democracia possível

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Rubens Beçak

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2015

EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA

Democracia como “ídolo”? Ensaios sobre um projeto de democracia possível

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sub-área Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Rubens Beçak.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2015

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir
Democracia como “ídolo”? Ensaios sobre um projeto de democracia possível / Emerson Ademir Borges de Oliveira; orientador: Rubens Beçak. São Paulo, SP: [s.n.], 2015
256 f.

Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1.Democracia 2. Reconstrução 3. Reforma Política

CDD: 340.05

EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA

Democracia como “ídolo”? Ensaaios sobre um projeto de democracia possível

Banca examinadora da tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para obtenção do Título de Doutor em Direito. Área de concentração: Direito do Estado. Sub-área: Direito Constitucional.

Resultado:

APROVADO

ORIENTADOR: Prof. Dr. Rubens Beçak

1º EXAMINADOR: Prof. Dr. Ronaldo Porto Macedo Júnior

2º EXAMINADOR: Prof. Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri

3º EXAMINADOR: Prof. Dr. Moacyr Ayres Novaes Filho

4º EXAMINADOR: Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira

5º EXAMINADOR: Prof. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu

São Paulo, 31 de agosto de 2015.

DEDICATÓRIA

À Vivian, Enzo e Rafael

Nos vossos sorrisos encontro a propulsão para a
incessante luta.

Aos meus pais, Ademir e Creusa

A distância aos poucos se desfaz.

À minha irmã Juliana

Pela presença constante.

AGRADECIMENTOS

Ao **Professor Rubens Beçak**, pelo acolhimento junto a esta sonhada Instituição, pela amizade, pelas lições e pela certeza da existência de um projeto de democracia que valha a pena buscar.

Aos **amigos** Benedito Cerezzo, Delton Croce Jr, Cezar Cury, Rafael Aliceda, Leandro Carolli, Lilian Kill, Luiz Celso Madureira, Luiz Gustavo Minardi, Juliana Gutierrez e Fernando Moderno, pessoas direta ou indiretamente fundamentais na minha formação, pessoal e intelectual.

À **Universidade de São Paulo**, em especial à **Coordenação da Pós-Graduação da Faculdade de Direito**, e aos magnânimes professores da Faculdade de Direito, por essa formação diferenciada.

A **todos** os demais que de uma forma direta ou indireta contribuíram com esse trabalho.

“Razoável, mas não racional, a diplomacia e a estratégia nesta era da bomba atômica e das ideologias coloca os governantes e os simples cidadãos diante de antinomias morais mais patéticas ainda do que as do passado. A contradição entre a moral e a política, nos dizem os filósofos, não é a que foi descrita por Friedrich Meinecke, o analista da raison d'Etat. A moral também é um produto da história e se desenvolve com o tempo. É o progresso das nossas concepções morais que nos leva a julgar com severidade as práticas dos Estados e a transformá-las gradualmente. É na moral concreta das coletividades que se realiza, imperfeitamente, a moral universal. E é através da política que se manifestam as morais concretas” (Raymond Aron, Paz e guerra entre as nações, p.925).

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. **Democracia como “ídolo”? Ensaio sobre um projeto de democracia possível.** 2015. 256 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RESUMO

Por muito tempo, fruto da filosofia antiga e, de certa forma, também da renascentista, a democracia foi erigida a um modelo de “ídolo”, um regime perfeito que deveria ser seguido pelos modelos reais. O trabalho de Nietzsche, nessa seara, rompeu com a ideia dos ídolos, dentre eles a democracia, identificando como químera a crença em tais tradições ou modelos perfeitos. Embora seu trabalho tenha sido útil nesse tocante, é certo que Nietzsche é um desconstrutivista. Por essa razão, cabe-nos analisar a questão da idolatria democrática e, com base na genealogia nietzschiana, tentar construir um “modelo” realizável de democracia. Nas atuais circunstâncias institucionais, a identificação de um modelo de democracia que apresenta graves falhas e ranhuras é imprescindível para saber até que ponto se busca atingir um modelo democrático, ou se a busca, na verdade, representa uma ilusão vivenciada em pleno seio da democracia. Na verdade, a crise institucional brasileira se deve em grande parte às frustrações decorrentes de se perquirir um modelo inalcançável e desafinado com a realidade democrática nacional. E é justamente na fuga de uma democracia idolatra que se mostra pleno o caminho para superação dos fundamentos das insatisfações populares, realçando-se com mais profundidade os aspectos peculiares da democracia em processo brasileira. A própria crise de representatividade é um dos aspectos, como se verá, em que a perspectiva ideal apenas serve para agredir ainda mais a já combalida instituição da representação popular. Sem uma democracia possível, o país lutará eternamente para tentar remediar um ciclo infinito de crise, atacando suas consequências, jamais as causas. O objetivo deste trabalho, para além da desconstrução de Nietzsche, foi abordar, de maneira exemplar, alguns aspectos em que o ídolo democracia não advoga em prol das nossas instituições e, na prática, analisar a viabilidade de uma reforma política realista.

Palavras-chave: Democracia. Reconstrução. Reforma Política.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. **Democracy as an “idol”? Essays about a possible democracy project.** 2015. 256 s. Thesis (Doctor in Law) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ABSTRACT

For a long time, fruit of ancient and, in a way, renaissancist philosophy, democracy was built into an "idol" model, a perfect regimen that should be followed by the real models. Nietzsche's work, in that field, broke through the idol concept, among them, democracy, seeing like chimera the belief in such traditions or perfect models. Although his work has been helpful in this particular issue, it's certain that Nietzsche exercises a deconstruction method. That's why it's up to us to analyze the democratic idolatry issue and, based on Nietzsche's genealogy, try to built an achivable democracy "model". In the current institutional circumstances. The identification of a model of democracy that has serious flaws and grooves is essential to know to what extent it seeks to achieve a democratic model, our if the ssek, as a matter of fact, represents an illusion experienced in deep core of democracy. Actually, the institutional brazillian crises is being caused by the frustrations arising from assert an unattainable and discord model with the national democratic reality. And it's precisely in the escape from an idolater democracy that the full path to overcoming the fundamentals of popular dissatisfaction shows itself, deeply highlightining the peculiar aspects of the processing brazillian democracy. The crisis of representation, itself, is one of the aspects, as we will see, wherein the optimal approach only serves to further harm the already battered institution of popular representation. Without a possible democracy, the country will fight forever to try to remedy an endless cycle of crisis, attacking its consequences, never the reasons. The aim of this thesis, beyond Nietzsche deconstructive method, was approach, in an exemplary manner, some aspects where the idol democracy does not advocate on behalf of our institutions and, in practice, examine the feasibility of a realistic political reform.

Keywords: Democracy. Reconstruction. Political reform.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. **Démocratie comme “idole”?** Essais sur un projet de démocratie possible. 2015. 256 p. Thèse (Doctorat em Droit) – Faculté de Droit de l’Université de São Paulo, São Paulo, 2015.

RÉSUMÉ

Depuis longtemps, à l’origine de la philosophie ancienne et, de certe façon, À l’origine aussi de la philosophie de l’âge des lumières, la démocratie a été élevée À un modèle de “idole”, un régime parfait qui devrait être suivi par les modèles réels. L’œuvre de Nietzsche, dans ce domaine, a rompu avec l’idée des “idoles”, parmi eux, celle de la démocratie, identifiant comme chimère la croyance en tels traditions ou modèles parfaits. Bien que son œuvre utile dans ce point, il est certain que Nietzsche est un déconstructiviste. À cause de cela, il faut analyser la question de l’idolâtrie démocratique et, fondé sur la généalogie nietzschéenne, il faut essayer construire un “modèle” possible de démocratie. Dans la situation institutionnelle actuelle, l’identification d’un modèle de démocratie qui présente des échecs sérieux est indispensable pour savoir jusqu’à quel point on essaye d’arriver à un modèle démocratique ou se la quête, en réalité, représente une illusion vécue au milieu de la démocratie. En réalité, la crise institutionnelle brésilienne s’origine en grande partie des aspects frustrants de la quête d’un modèle inaccessible et qui est en désaccord avec la réalité démocratique nationale. Et est dans l’évahissement d’une démocratie idolisée qu’on trouve le chemin pour surmonter les bases des insatisfactions populaires, en mettant en relief de façon plus profonde les aspects particulières de la démocratie en construction brésilienne. La crise de la représentativité est un des aspects, comme on verra, sur lequel la perspective idéale ne sert que pour détruire un peu plus l’institution – déjà faible - de la représentativité populaire. Sans une démocratie possible, le pays essayera toujours de lutter contre un cycle infini de crise, en attaquant les conséquences au lieu de s’occuper des causes. Le but de cet œuvre, au-delà de déconstruire l’idée de Nietzsche, a été d’aborder de façon exemplaire, quelques aspects dans lesquels l’idole démocratie ne préconise pas en faveur de nos institutions, dans la pratique, d’analyser la faisabilité d’une réforme politique réaliste.

Mots-clés: Démocratie, Reconstruction. Réforme politique.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. ESCORÇO FILOSÓFICO NA PERSPECTIVA DA VIABILIDADE DEMOCRÁTICA	20
1.1 Da Filosofia grega ao desconstrutivismo nietzschiano	21
1.2 Nietzsche, o rompimento com o ideal e a democracia como “ídolo”	30
1.3 A ilusão da democracia: de Platão à Nietzsche	36
1.4 A ciência política, a Teoria Elitista e a democracia ideal como vetor direcionante	43
2. DEMOCRACIA DESCONSTRUÍDA	56
2.1 Reflexões em torno da desconstrução: a democracia no purgatório dantesco	59
2.2 O mito do <i>Político</i>	64
2.3 Ordem democrática e Estado de Direito	68
2.4 Autodeterminação dos povos	77
2.5 A relativização do princípio da maioria	83
2.6 Liberdade	88
2.7 Igualdade	97
2.8 Exclusão do poder violento e arbitrário	102
3. DEMOCRACIA RECONSTRUÍDA	115
3.1 Democracia naturalmente instável – a delicada estrutura do prédio democrático	119
3.2 Impossibilidade de se conceber um modelo seguro, apesar dos elementos característicos	124
3.3 Poliarquias de Dahl	127
3.4 Oposição na política	132
3.5 Dinamicidade: democracia como processo	137
3.6 Unger e o experimentalismo democrático brasileiro	140
3.7 Democracia à mercê da economia?	147
3.8 Assepsia do sufrágio e poluição eleitoral: a tentativa de esterilização da vontade popular	152

4. O IDEALISMO NA FALIBILIDADE	157
4.1 A inversão da lógica idolatra	159
4.2 Rumos democráticos fora do idealismo	169
4.3 Semiótica e simbologia democrática	180
4.4 O imprescindível papel dos Partidos Políticos na reconstrução democrática	184
4.5 Vivência democrática	190
4.6 Democracia na melhor medida: a reeleitura sem modelos	195
4.7 Propostas para um novo enfrentamento democrático na reforma política brasileira	201
4.7.1 O financiamento eleitoral	202
4.7.2 O sistema eleitoral proporcional	205
4.7.3 A representação feminina	209
4.7.4 A regulamentação dos mecanismos de democracia direta	210
 CONCLUSÃO	 213
 REFERÊNCIAS	 223
 ANEXO I – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR: REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES LIMPAS	 237

INTRODUÇÃO

Na constante perquirição da viabilidade dos regimes democráticos, muitas construções científicas, ao longo da história do Estado, desenharam-se, abarcando desde o conceito em si até as mais variadas temáticas insertas no tema *democracia*. Melhor dizendo, desde os fundamentos democráticos até os instrumentos que lhe servem, com profundas discussões acerca de quais seriam esses instrumentos e quais os elementos que perfazem a democracia.

O direito constitucional, ao engendrar a estruturação do Estado Democrático de Direito, conduziu a democracia para o cerne do Estado, reconhecendo o exercício democrático da política como substancial para o desenvolvimento estatal. Mais do que isso: ao abarcar, em seu núcleo, outros elementos, garantiu que, além da democracia, muitos instrumentos recebessem a especial proteção do Estado, principalmente as essenciais *igualdade e liberdade*.

Como iremos ver, a propósito da nossa tese, o Tribunal Constitucional Alemão ainda indica a necessidade presencial de outros elementos para a configuração de um regime democrático: autodeterminação dos povos, o princípio da maioria e a exclusão do poder violento e arbitrário.

O problema maior, no entanto, com que se tratou a democracia até então, diz respeito à sua especial condição cambiante e a possibilidade de, em razão da variação dos seus elementos – e da variação da própria gama de elementos –, identificar tanto um modelo de democracia, que assim pudesse ser alcunhado, um conceito para o regime democrático e a forma com que devem eles se relacionar com a democracia em si.

Logo, a dissensão formou-se não apenas em relação do conceito da própria democracia, mas quanto aos elementos que lhe perfazem e ao alcance dos mesmos. Nem poderia ser diferente, quando se trabalha com elementos tão polissêmicos e repletos de sentido e historicidade como *liberdade e igualdade*, os principais. Mesmo o *povo*, que permite diferenciações objetivas, será objeto de eternas discussões, ante a subjetividade do critério de objetivação.

Nesse sentido, a *democracia* erigiu-se como uma expressão extremamente relativizada, admitindo-se regimes tão distintos no interior do seu conceito, a partir da combinação dos elementos satelitários.

A partir de então, visualizando os problemas que enfrentavam os regimes democráticos, ergueram-se teorias, com esforço rousseaniano, acerca dos quais a democracia, em si, estaria calcada num plano ideal, servindo como espelho para as democracias práticas. Assim, em abstrato, a democracia, ainda que irrealizável, funcionaria como objetivo para os regimes democráticos. A concepção de Robert Dahl sobre as poliarquias, aliás, toma por base tal colocação. Até então, nenhuma grande novidade.

Ocorre que, diante das dificuldades e das variáveis que apontamos, não é possível, sequer em abstrato ou teoricamente, desenhar os contornos de uma suposta *democracia ideal*, a servir de base para os regimes reais. Toda análise democrática é permeada pela subjetividade, pela historicidade e pelo contexto geopolítico. E, inexistindo no plano ideal, não pode servir de base a qualquer desenvolvimento democrático.

O objetivo – e o foco – deste trabalho é inverter esse pressuposto que elenca a democracia a um nível de idealização, ainda que assuma irrealizável. A ideia é simplesmente romper com tal perspectiva, para admitir que, a despeito dos modelos e conceitos sobre a democracia, esta somente se desenha na prática, a partir da análise de alguns elementos sobre os quais exista um certo consenso – de existência, mas não de nível qualitativo. E, a partir dessa nova vertente, analisar a democracia brasileira, sobretudo no tocante à reforma política que se pretende hodiernamente.

Melhor dizendo, o trabalho tem a preocupação em se afastar de qualquer nuance ideal sobre a democracia para poder visualizar com mais realismo o processo democrático brasileiro e a viabilidade das reformas que são pretendidas.

Para alcançar tal objetivo, valemo-nos, como dito acima, de análises sobre o problema do idealismo, sobre os elementos que circundam a democracia e suas qualificações, sobre o papel que a ciência política emprega à democracia enquanto um ideal e os esforços poliárquicos e sobre a percepção realista acerca do fenômeno estudado. A exploração dos elementos eleitos de forma desconstruída também presta serviços a uma melhor compreensão do conceito num plano global.

Assim, com fulcro na análise constitucional da democracia – enquanto um objetivo que nosso Estado se propõe alcançar –, podemos, ao cabo, analisar, a partir desta vertente afastada de qualquer concepção idealista, a reforma política a que nos propomos, de forma que esta não perquiria um ideal democrático, mas uma democracia possível de realização.

Partir deste “modelo” falho, instável e imperfeito como um rumo viável para a democracia desmistifica a mesma como um ente inatingível, distante de seus

elementos, cuja realização pretende um espelho que não se pode visualizar. A inversão da lógica idolatra é a base que direciona nossos esforços.

Não soaria estranho defender-se, até mesmo, que é justamente a distância entre um suposto modelo de democracia e aquela vivida pelos brasileiros a principal razão para a atual crise de representatividade e para a grave resposta popular.

Nessa toada, uma das preocupações deste trabalho fora justamente a de delinear contornos a trabalhos que se afastam dos ideários democráticos, preferindo nuances de democracias mais práticas.

Robert Dahl, nessa linha, é autor de uma das teorias mais fascinantes sobre a democracia; sem dúvida, uma das mais realistas. Basicamente, Dahl prefere falar em “poliarquia” e seus graus. Isto porque a democracia seria comparada a um nível ideal, ao passo que a poliarquia apresentaria graus de maior ou menor nível democrático. O grau de poliarquia dependeria, grosso modo, de dois fatores: a) da possibilidade de participação popular; b) do grau de oposição permitido¹.

Por conta disso, embora, apenas teoricamente, exista um ideal inatingível, o modelo democrático se apresentará na medida dos dois fatores acima descritos. Essa sim seria uma democracia realista, nos termos das particularidades locais.

A base de seu pensamento é o pluralismo, com possibilidade de participação política – *decision maker* – na maior parte dos setores sociais. A poliarquia é um regime onde há consonância, alinhamento, convergência das perspectivas do povo à atuação governamental.

A seguir os ensinamentos de Dahl, percebe-se que a *participação* isolada, ou mesmo a *oposição* solitária, leva a um quadro de baixo grau de poliarquia ou, como se queira, a uma democracia deficiente. Nesse sentido, ambas precisam se equilibrar para construir um regime democrático, quiçá, pleno, em seu “último grau”. O processo de ampliação dos dois elementos gráficos conduz ao que podemos chamar de *democratização*.

Esse jogo de equilíbrios, novamente, como ocorrera em tantas outras conceituações, relaciona o conceito de democracia como dependente de outros conceitos. Em Dahl, a democracia somente pode ser construída a partir do equilíbrio entre oposição e participação. Daí afirmar Dallari que a participação política, enquanto direito e dever, é a realidade da “natureza associativa do ser humano”².

¹ DAHL, Robert. *Poliarquia*. p.25-37.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. p. 38.

Entre nós, partindo dessa premissa de democracia a ser moldada à medida da sociedade e distante de uma concepção idealista, Mangabeira Unger, ao criticar a Constituição de 1988, afirma que nosso copiado e mesclado modelo precisa ser reinventado³. E, para tanto, sugere a “ampliação do experimentalismo democrático em todas as áreas da vida social”. Para ele, a democracia é um “processo de descoberta e de aprendizagem coletivas”⁴.

Para ultrapassar tais modelos, Mangabeira propõe que o social se ancore na organização econômica, e não apenas sejam balanceados mediante políticas sociais de transferência. Mais do que isso: uma democracia que fortaleça os interesses da maioria desorganizada frente à minoria organizada e aos *lobbies* e corporativismos⁵ - grandes inimigos da representatividade.

Nota-se que as ideias de Mangabeira Unger não passam pela confecção de nova Constituição, mas sim por uma mudança de mentalidade da sociedade, trabalhando com o conceito de povo, mas buscando um forte engajamento, ao contrário da ideia kelseniana de que uma ínfima parte do povo participa da tomada de decisões.

Contemporaneamente, compreender a democracia plasmada no seio nacional e apontar mudanças plenamente realizáveis tornou-se necessário até mesmo para garantir a segurança das nossas instituições. Cumpre lembrar que a falta de democracia palpável nas instituições é, sem dúvida, um dos fatores para a ascensão de modelos totalitários.

Assim, o deslocamento da democracia para um nível falho, com a aceitação de suas diferenciações, a ausência de um conceito universal e sua suscetibilidade às intempéries traz a necessidade do esforço deste trabalho para buscar, reduzindo a abertura inicial, a identificação de um modelo mais realista de democracia.

É caminhando sobre vidro que o modelo democrático se constrói, à relatividade do homem e evitando, da melhor forma possível, o rompimento dos pressupostos que asseguram o equilíbrio social.

Por essa razão é que a construção da democracia brasileira se apresenta como um processo contínuo de auto-descoberta, que, embora admita influências externas,

³ Unger afirma que nosso modelo constitucional é fruto de dois modelos: a) o constitucionalismo liberal protodemocrático ou semidemocrático dos Estados Unidos, sob a forma do presidencialismo de Madison e do regime federal clássico; b) o weimarismo tardio, proveniente das Constituições Europeias do século XX. UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 58-59.

⁴ Ibid. p. 58-59.

⁵ Ibid. p. 60.

não pode confundi-las com interferências e nem se plasmar na busca de um inatingível modelo idealista. Quando isso ocorre, acentua-se o risco da crise de representatividade.

O modelo que o Brasil se propôs a buscar logo se mostrou totalmente incompatível com as recentes instituições políticas nacionais. Em um país onde a abertura democrática possui pouco mais de vinte e cinco anos, não se espera que a transformação democrática possa ocorrer abruptamente e de forma absolutamente equilibrada – até porque nem na mais antiga democracia do mundo admitir-se-ia que a democracia pudesse ser sempre equilibrada.

Muito menos na mesclagem de modelos que o Brasil oferece que, como apresenta Mangabeira Unger, se funda em três problemas gravíssimos: é um modelo mesclado; os modelos que o baseiam são arcaicos; tais modelos foram edificados em situações histórico-sociais completamente diversas.

O que se nota no Brasil, com bastante clareza, é o distanciamento que se ergueu entre o dono do poder e o seu exercente. É nítido o descontentamento daquele com este, deixando de se sentir realmente representado nos interesses que se podem considerar públicos.

O problema não é apenas partidário – embora sua contribuição seja patente -, mas não se pode olvidar que o brasileiro também perdeu a crença no papel dos partidos políticos, vistos como meros atores de um eterno jogo de poder e interesses privados de grupos de pressão.

Não se negue que a dimensão política nos coloca diante da necessidade de participação efetiva da sociedade política no pólo decisional, o que exige uma ampla e permanente comunicação que passa pelos partidos políticos, que é o que assegura a canalização das perspectivas da sociedade com os representantes – ou, ao menos, é o que deveria assegurar. Nessa dimensão, a representação exige mais do que a simples escolha, mas sim um permanente contato entre sociedade e detentores do poder político. E o canal de comunicação é o partido político, que acaba substituindo o elo do representante com sua origem.

Mas isso não significa, em momento algum, que a atividade partidária deve se pautar unicamente pela força de grupos de pressão, ao invés da vontade pública – não apenas majoritária, eis que atualmente é indiscutível a contraprestação política às minorias.

É evidente que muitos projetos político-legislativos pautam-se pela ideia de atender a reclames populares. Fosse de forma contrária e a Lei de Ficha Limpa jamais seria aprovada pelo Congresso Nacional – isso antes das manifestações de 2013. Ou, como

iremos abordar enquanto objetivo final, a proposta de reforma política sequer mereceria discussão. Mas aqui o ideal de uma representatividade pura acaba conduzindo à ideia de que os partidos – e seus partidários – não representam os anseios populares. O ideal da pureza representativa advoga contra a democracia brasileira. É preciso ser realista quanto ao processo político, sem olvidar que extremos devem ser remediados.

O resgate da ideologia partidária e sua valorização se apresentam também como medidas que atendem aos anseios da democracia real. Não por acaso – e com a participação fundamental do Judiciário brasileiro – erigiu-se a *fidelidade partidária* como um valor imprescindível para a afinação dos ideais partidários⁶, como afirmou o Ministro Gilmar Mendes no julgamento do MS 26.602: o “processo de formação política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período”.

Isso sem ideais, sem acreditar que a ideologia partidária será sempre desenvolvida como descrita nos mais belos estatutos políticos. Mas sim na medida da realidade. Não é incoerente que o jogo político lance bancadas ruralistas para atenuações ambientais, até porque o jogo neste caso está contrabalanceado pela vontade popular – de majorias ou mesmo de minorias.

São esses apenas alguns exemplos de como a democracia deve ser construída na medida brasileira, longe de modelos importados e igualmente distante de ideais inatingíveis que apenas servem para frustrar o dono do poder justamente por não serem alcançáveis.

Frise-se que este não é um trabalho que parte dos mesmos pressupostos já amplamente aceitos pela ciência política de que, em geral, os processos democráticos miram, em seu desenvolvimento, um ideal inatingível, mas que lhes serve como parâmetro. Na verdade, refutamos essa assertiva, pois cremos que aquilo que só existe no mundo ideal não coordena condições de servir como modelo para qualquer projeto democrático.

A partir daí, propomo-nos a não mais aceitar a democracia enquanto tal, relendo os modelos democráticos reais não enquanto imperfeitos por comparação a um modelo democrático inexistente, mas imperfeitos porque o próprio regime democrático se pressupõe enquanto falho.

⁶ “Mas para que a representação popular tenha um mínimo de autenticidade, ou seja, para que reflita um ideário comum aos eleitores e candidatos, de tal modo que entre eles se estabeleça um liame em torno de valores que transcendam os aspectos meramente contingentes do cotidiano da política, é preciso que os mandatários se mantenham fiéis às diretrizes programáticas e ideológicas dos partidos pelos quais foram eleitos”. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Infidelidade partidária e proteção da confiança. p.11.

Assim, se o regime democrático é naturalmente falho, estará afinado com a natureza do próprio conceito de democracia, não mais em um nível ideal – ou de ídolo.

Ao cabo, alcançando o objetivo central do trabalho, como forma de demonstrar de forma prática a aplicação de nossos esforços na forma de analisar a democracia, apresentamos as principais propostas do Projeto de Lei da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, com os comentários tecidos a partir da vertente que direciona essa tese.

Nessa linha, todo o arcabouço teórico do trabalho se volta a demonstrar a viabilidade da discutida reforma política, tendo como pressuposto o fato de que tal projeto não precisa mais buscar uma inspiração ideal, no sentido de se criar a democracia perfeita, mas uma inspiração real, para que tenhamos uma democracia realizável.

Aceitar a democracia como um modelo falho – e mesmo assim válido – rompe com a criação de expectativas ilusórias e torna mais aceitável o modelo dentro de determinadas sociedades, em que se identifica a democracia como correspondente ao nível cultural e social.

Na tarefa de *jardineiros*, e não de *mecânicos*, das questões democráticas, é salutar se valer das recomendações de prudência de Aron para as relações internacionais, agindo-se em função da singularidade dos casos concretos e dos dados disponíveis, “não por espírito de sistema ou por obediência passiva a uma norma ou pseudonorma”. Mais valerão, em nosso intento, objetivos concretos e acessíveis “e não objetivos ilimitados, possivelmente sem significação, tais como ‘um mundo seguro para a democracia’ ou ‘um mundo onde não haja política de poder’”⁷.

Entre nós, caberá ao novo paradigma a leitura acerca da correspondência do nosso modelo a um modelo nitidamente democrático.

Essas são as principais questões a serem aprofundadas ao longo deste trabalho.

⁷ ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. p.709-710.

1. ESCORÇO FILOSÓFICO NA PERSPECTIVA DA VIABILIDADE DEMOCRÁTICA

Por muito tempo, fruto da filosofia antiga e, de certa forma, também renascentista, a democracia foi erigida a um modelo de “ídolo”, um regime perfeito que deveria ser seguido pelos modelos reais.

Na história da filosofia, primeiramente, os gregos apresentaram sua contribuição com o mundo totalmente equilibrado e harmonioso, o *cosmos*. Os renascentistas, todavia, romperam com a teoria do *cosmos* como mundo perfeitamente delineado e apresentaram o racionalismo como solução para o pensamento global.

Os modernos, como Immanuel Kant, todavia, enfrentaram a ideia do antropocentrismo e a exerbação da racionalidade, retomando algumas vertentes humanistas, na busca de uma racionalidade mais equilibrada. Mas tiveram a peculiaridade de mirar ideais para tentar transformar a realidade com espelho em “ídolos”.

O trabalho de Nietzsche, nessa seara, rompeu com a ideia dos ídolos, dentre eles a democracia, identificando como químera a crença em tradições ou modelos perfeitos.

A construção filosófica mostra-se imprescindível para compreender qual foi o campo de visão que se abriu para Nietzsche, qual sua interpretação sobre a filosofia anterior e de que modo seu desconstrutivismo contribui para emprestar possibilidades à democracia brasileira.

Assim, na presente tese, antes mesmo de se oferecer propostas a uma nova compreensão democrática que não apenas aceite um modelo ideal como inatingível, mas que o renegue totalmente como um modelo teoricamente existente, é certo que precisamos compreender qual a base filosófica que nos possibilita o desafio à perspectiva que parece permear a ciência política como um todo.

Como veremos, muito da ciência política contemporânea, embora tenha aceitado a impossibilidade de uma democracia ideal, não deixou de se pautar por este “ídolo” na edificação de propostas democráticas.

É justamente no enfrentamento e na relativização desta proposta que nos erguemos. Para tanto, o deslinde deste trabalho parte de um substrato filosófico que

permite a antítese à concepção de idealismo e, conseqüentemente, ao modelo ideal como proposta de trabalho a direcionar qualquer esforço desenvolvimentista.

1.1 DA FILOSOFIA GREGA AO DESCONSTRUTIVISMO NIETZSCHIANO

A ideia de *cosmos* advém da filosofia grega, com forte influência do estoicismo romano. É certo que uma das marcas registradas do *cosmos* é a concepção de um mundo completamente ordenado, que certamente veio a inspirar, muito tempo depois, as primeiras doutrinas econômicas, o que se denota pela célebre expressão *laissez-faire, laissez-passar, le monde va de lui-même*⁸.

A marca do “milagre grego”, contudo, é a superação de respostas antes tidas como míticas ou religiosas, por respostas edificadas em discursos mais racionais. Inegável, nesse ínterim, que a própria forma democrática de organização da *pólis* contribuiu substantivamente para a liberdade do pensamento, afastado de concepções meramente religiosas.

O *cosmos*, longe de se apresentar como uma soma de todas as coisas, é, antes de mais nada, uma interação orgânica, em que as partes agem e reagem umas em relação às outras, mantendo a harmonia, a proporção, a logicidade (*logos*) e a ordem do mundo. E é justamente esse *cosmos* que os gregos têm por divino, o *theion*. Vale dizer, o divino como a própria estrutura orgânica do mundo, e não exterior a ele – ou, como se diz filosoficamente, *transcendente*. A *theoria*, assim, é um convite estoico ao estudo desse mundo, ou melhor, do divino⁹.

Via de consequência, se a natureza traz em si um espectro de harmonia, deve servir de imperativo à conduta humana, inclusive no plano moral e político, não somente no aspecto estético¹⁰. E por ser harmoniosa, essa ordem só pode ser boa para todos¹¹. O imperador romano Marco Aurélio, nesse sentido, cria na justiça individual como

⁸ No vernáculo: “Deixa fazer, deixa passar, que o mundo vai por si mesmo”.

⁹ Não por acaso, Cícero afirmava que o mundo se apresenta enquanto um ser animado, consciente, inteligente e racional.

¹⁰ FERRY, Luc. *Aprender a viver*. p. 42.

¹¹ “Tudo o que acontece ao indivíduo é para bem do todo. Isto é, só por si, garantia suficiente para nós; mas se olhares com atenção verás também que, em geral, o que é bom para um homem é também bom para os seus semelhantes. (Mas ‘bom’ deve ser aqui tomado no sentido mais popular, incluindo as coisas que são moralmente indiferentes)”. AURÉLIO, Marco. *Meditações*. p. 74.

resultado da atuação normal do universo. Assim, cada um recebe o que é seu, como prevê um grande aforisma do direito romano.

Nesse estado de coisas, a própria moral passa a se resumir a um ajuste à ordem natural, tanto porque o *cosmos* é em si justo, como pelo fato de que a ética melhor se extrai da harmonia cosmológica. Como defendia Cícero em seu *Dos Fins dos Bens e dos Males*, é impossível conceber um juízo de caráter ético, acerca dos bens e dos males, sem conhecer o sistema da natureza em sua íntegra¹².

Essa ideia de se ter a natureza como o belo governo contrapõe-se frontalmente às democracias atuais, principalmente àquelas que dão maior vazão ao princípio da maioria, isto é, na vontade dos homens sobre a vontade da natureza¹³.

Mas o estoicismo não tivera a habilidade de promover respostas convincentes acerca da doutrina da salvação e, nessas andanças, acabou sendo enfrentado e veio a sucumbir perante a religiosidade que antes tentara sobrepor. O cristianismo veio a enfraquecer a filosofia antiga com respostas antifilosóficas, embora a presença da racionalidade nunca fora totalmente afastada – sendo mesmo necessária na interpretação epistolar -, mas certamente submetida ao pressuposto da fé, como sustentação para as ideias lançadas pela religião.

Para a filosofia, a doutrina da salvação fora catastrófica, substituindo as respostas da filosofia grega desde então até o Renascimento.

Para os gregos, a compreensão do *cosmos* perpassava pela necessidade de emprego da razão humana de forma a encontrar uma ordem lógica do todo. Para os cristãos, todavia, a compreensão do mundo parte da crença nas palavras de um homem – Cristo - que representa o divino, fundamento em que se baseiam os que criticam veementemente a filosofia, como se nota facilmente nos escritos de Santo Agostinho e Tomás de Aquino¹⁴.

Por outra via, as ideias de dignidade, mérito, igualdade e livre-arbítrio podem ser consideradas molas propulsoras da democracia moderna, justamente porque tais

¹² In: *Les Stoïciens*. t. I. item III, 73. Ainda Marco Túlio Cícero, em *Leis*: “Conclui-se que a Justiça não existe se não existir na Natureza e se a forma dela que se baseia na utilidade puder ser derrubada por essa própria utilidade. E, se a Natureza não puder ser considerada o fundamento da Justiça, isso significará a destruição [das virtudes das quais depende a sociedade humana]”. CÍCERO, Marco Túlio. *Leis*. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do Direito*. p. 40.

¹³ FERRY, Luc. *Aprender a viver*. p. 50.

¹⁴ “De todos esses raciocínios conclui-se que quaisquer razões possam ser apresentadas contra as verdades ensinadas pela fé não procedem corretamente dos primeiros princípios conhecidos por si mesmos e vindos da própria natureza. Donde não possuem força demonstrativa, pois não passam de razões prováveis ou sofisticas que por si mesmas dão motivo para serem destruídas”. AQUINO, Tomás de. *Suma contra os gentios*. v.I. p. 29.

pressupostos excluem o perfil aristocrático grego, substituindo-o por uma ampla participação popular na formação da vontade política.

A concepção escolástica tem em si um pouco do germe meritório, em que os homens precisam transformar o mundo, de acordo com as desigualdades naturais de cada um. Mas, por outro lado, traz como pressuposto a fé, não mais a razão, e a retilínea obediência aos mandamentos de um divino encarnado.

É justamente em face dessa exacerbação do elemento fé que o renascimento vai construir sua oposição, a duros golpes, diante do poder que a Igreja Católica detinha na Idade Média.

O fato é que, diante do objetivo proposto, de um lado, a concepção estóica retirava do homem o caráter transformador do mundo, em relação ao qual o movimento político seria natural, sem intervenção de qualquer ordem. Grosso modo, poder-se-ia dizer que a democracia ocorreria por si mesma, pois seria uma decorrência lógica da própria organização do *cosmos*.

E, de outro lado, a religiosidade presente na escolástica sobrepunha a fé à razão, retirando a construção lógica inerente ao Direito. Além disso, fazia decorrer a lei de mandamentos do *theion* humanizado, embora, não se negue, tenha apresentado – ainda que de forma primitiva –, elementos que caracterizam a democracia moderna. Mas somente com um instrumento racionalista é que tais elementos poderiam se colocados numa posição de potência, não apenas de revelações.

A autoridade religiosa, paulatinamente, colocada à prova: assim começa a florescer uma nova mentalidade filosófica. A revolução que se promovera na Europa nos idos do século XVI envolveu não apenas a filosofia, mas, iniciando nas ciências, abarcou aspectos culturais e artísticos. Desde a revolução de Copérnico, em 1543, o espírito livre e construtor reconduziu o racionalismo para o pressuposto do pensamento.

O *cosmos* deu lugar às comprovações de um mundo caótico e desordenado pela física, colocando abaixo não apenas as concepções estóicas, mas também os dogmas religiosos acerca da compreensão do mundo¹⁵.

¹⁵ Koyré faz a ponderação, ressaltando o trabalho de Giordano Bruno e Newton: “Fica-se confundido perante a audácia e o radicalismo do pensamento de Bruno, que opera uma transformação – verdadeira revolução – da imagem tradicional do mundo e da realidade física. Infinitude do universo, unidade da natureza, geometrização do espaço, negação ao lugar, relatividade do movimento: estamos muito perto de Newton. O cosmos medieval está destruído; pode-se dizer que desapareceu no vazio, arrastando consigo a física de Aristóteles e deixando lugar vago para uma ‘ciência nova’ que Bruno, todavia, não será capaz de fundar. O que o fará então parar no caminho? Sem dúvida que é, em primeiro lugar, o próprio ímpeto (*élan*) do seu pensamento; a inspiração religiosa deste; o seu carácter animista; o valor afectivo que para ele possui ‘o

O racionalismo faz gerar o espírito crítico, em flancos abertos às pregações de cunho religioso, e ofertando bases para a construção do pensamento lógico, ao mesmo tempo em que faz ruir a doutrina da salvação, justamente por não possuir fundamentos que pudessem ser explicados racionalmente. O homem, enfim, estava só nesse mundo, sem o *cosmos* para tornar tudo perfeitamente equilibrado, e sem um Deus que promovesse sua vontade em face dos homens. Nasce, assim, o humanismo.

Ao mesmo tempo, o universo perde o *status* de referência no plano ético-moral, eis que não mais vigora a ideia de *cosmos* bom, ordenado e justo, tampouco a de um divino humanizado enquanto modelo a ser seguido.

Ora, se esse mundo não é mais perfeitamente delineado, o entendimento do universo não mais resume a uma contemplação do divino, e sim a uma exploração e constante edificação do entendimento do mesmo. Isso significa, nessa nova ordem, o homem agindo sobre o universo, não mais numa admiração passiva.

Na realidade, o novo paradigma científico moveu o homem para o centro, papel antes conferido ao *cosmos* e, posteriormente, a Deus (teocentrismo). O *antropocentrismo* teve, sem dúvida, papel fundamental em consolidar o humanismo nascente na escolástica, tornando o homem, de fato, o objeto com que a sociedade deveria se preocupar. Não por acaso, cerca de dois séculos – o que não significa muito para as Idades Antiga, Média e Moderna – após os primeiros esboços concretos de renascença, o mundo viu surgir a famosa Declaração de Direitos do Homem, de 1789, claro que, nessa altura, igualmente influenciada por outras questões latentes.

O homem como centro do universo é perspectiva iluminada, principalmente, a partir de algumas características que o distingue dos demais animais, como a racionalidade e a questão relacional – como já afirmava Aristóteles –, como a afetividade – para Descartes – e a capacidade e liberdade de se aperfeiçoar – Rousseau.

Aliás, ressalte-se, desde já, que a liberdade de se aperfeiçoar e caminhar contra a corrente natural acabou gerando a cultura democrática, em oposição à lei do mais forte, típica da seleção natural. A democracia é fruto da vontade do homem de promover uma seleção artificial dos representantes do povo, não mais com base na força, mas na argumentação, no carisma e nas propostas.

A concepção de liberdade humana construída por Rousseau fez edificar, posteriormente, consequências kantianas para a moral: a virtude passa a residir no

universo', a grande cadeia dos seres [*la grande chaîne des êtres*]. Mas também é o facto, a experiência, o dado". KOYRÉ, Alexandre. *Do mundo fechado ao universo infinito*. p. 223.

desinteresse em relação aos fins meramente particulares e sempre voltada para o geral, uma ideia muito aliada à concepção democrática. Como ressalta, “o motor da intenção moral deve, todavia, estar livre de toda condição sensível”¹⁶. A concepção de uma moral moderna é certamente o motor propulsor, como já ressaltado, da estruturação dos direitos humanos.

A ação desinteressada, nessa perspectiva, passa a se identificar com uma ação moral, virtuosa. E, evidentemente, somente a liberdade pode assegurar que o homem adote uma conduta desinteressada ou se mostre refratário a ela.

Ao mesmo tempo, a ação desinteressada conecta-se ao ideal da universalidade. Se o é desinteressada do ponto de vista pessoal, passa, por dedução, a ligar-se à ideia de impessoalidade, carregada a uma busca de um bem comum. Não a toa, homens comuns deixaram de lado os interesses meramente pessoais para proclamar, com influência naturalística, direitos da humanidade toda na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), de 1789, cuja máxima primeira expõe a concepção de que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos”.

Essa ação desinteressada universal vai definir a moral moderna, no sentido de um dever¹⁷. E, sendo dever, ou ordem, Kant vai denominá-lo *imperativo categórico*¹⁸. A grande diferença é o fato de oposição ao sentido natural. Como já se disse, na esteira da naturalidade, venceria o mais forte. Mas a democracia se opõe, para permitir que vença aquele que, por qualquer razão que seja, angaria maior aptidão pública.

Assim, três questões se extraem. Primeiro, o homem precisa se vigiar para agir de forma desinteressada e impessoal. Segundo, a partir do momento em que chega a tal agir, essa ação se mostra como imperativa, nos termos da moralidade moderna, ultrapassando o egoísmo inerente ao ser humano¹⁹. Terceiro, a liberdade se desenha justamente por essa capacidade do homem se opor aos instintos e agir em prol da universalidade. Mas, como não é fácil, a ética passa a ser meritocrática, com influência democrática, premiando o homem que se afasta do interesse particular.

¹⁶ KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. p. 154.

¹⁷ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. p. 28.

¹⁸ “Como toda a lei prática representa uma acção possível como boa e por isso como necessária para um sujeito praticamente determinável pela razão, todos os imperativos são fórmulas da determinação da acção que é necessária segundo o princípio de uma vontade boa de qualquer maneira. No caso de a acção ser apenas boa como meio para *qualquer outra coisa*, o imperativo é *hipotético*; se a acção é representada como boa *em si*, por conseguinte como necessária numa vontade em si conforme à razão como princípio dessa vontade, então o imperativo é *categórico*”. Ibid. p.50.

¹⁹ “O imperativo categórico é portanto só um único, que é este: *Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal*”. Ibid. p. 59.

E é essa liberdade geradora de uma ética de mérito que traduz igualdade de ação a homens cujas características são naturalmente desiguais.

Nasce uma nova forma de resposta aos questionamentos mundanos, deixando-se de lado a natureza e a perfectibilidade de seu *cosmos* e também as respostas oriundas de conceitos divinos. O homem, enquanto ser livre, impulsionado por uma moral universal, mas sem se desvirtuar do racional, se oferece como o construtor real da humanidade²⁰. Nesse mundo moldado pela liberdade humana, os homens têm seu lugar deslocado do meio para o fim. A dignidade repousa justamente no fato de que o ser humano seja visto como a finalidade de toda ação²¹. O antropocentrismo retira o homem de uma posição atômica e de mero componente de um *cosmos* infinito.

Em Kant, a presença do elemento “vontade” rompe com o ideal cosmológico de funções inatas, isto é, providas da própria natureza humana. Isto porque, do ponto de vista aristocrático, a virtude não representava a excelência no desempenho, ou melhor dizendo, o encontro de um ponto de equilíbrio, mas tão somente o funcionamento talqualmente a natureza lhe desenhara²².

E, por evidente, o bom funcionar para os antigos nada mais é do que se ater aos limites característicos do objeto. Assim, a virtude se encontra no agir conforme a disposição natural. Para Kant – e seus contemporâneos –, contudo, a virtude se apresenta como uma libertação frente aos desígnios naturais. Na visão cosmológica, a política seria representada pela presença daquele que “naturalmente” é designado para seu exercício –daí

²⁰ A moralidade consiste pois na relação de toda a acção com a legislação, através da qual somente se torna possível um reino dos fins. Esta legislação tem de poder encontrar-se em cada ser racional mesmo e brotar da sua vontade, cujo princípio é: nunca praticar uma acção senão em acordo com uma máxima que se saiba poder ser uma lei universal, quer dizer só de tal maneira que *a vontade pela sua máxima se possa considerar a si mesma ao mesmo tempo como legisladora universal*. Ora se as máximas não são já pela sua natureza necessariamente concordes com este princípio objectivo dos seres racionais como legisladores universais, a necessidade da acção segundo aquele princípio chama-se então obrigação prática, isto é, *dever*. O dever não pertence ao chefe no reino dos fins, mas sim a cada membro e a todos em igual medida”. Ibid. p. 76-77.

²¹ “Seres racionais estão pois todos submetidos a esta *lei* que manda que cada um deles *jamais* se trate a si mesmo ou aos outros *simplesmente como meios*, mas sempre *simultaneamente como fins em si*. Daqui resulta porém uma ligação sistemática de seres racionais por meio de leis objectivas comuns, i. é um reino que, exactamente porque estas leis têm em vista a relação destes seres uns com os outros como fins e meios, se pode chamar um reino dos fins (que na verdade é apenas um ideal)”. Ibid. p. 76.

²² “Ora, se a função do homem é uma atividade da alma que segue ou que implica um princípio racional, e se dizemos que ‘um tal-e-tal’ e ‘um bom tal-e-tal’ têm uma função que é a mesma em espécie (por exemplo, um tocador de lira e um bom tocador de lira, e assim em todos os casos, sem maiores discriminações, sendo acrescentada ao nome da função a eminência com respeito à bondade — pois a função de um tocador de lira é tocar lira, e a de um bom tocador de lira é fazê-lo bem); se realmente assim é [e afirmamos ser a função do homem uma certa espécie de vida, e esta vida uma atividade ou ações da alma que implicam um princípio racional; e acrescentamos que a função de um bom homem é uma boa e nobre realização das mesmas; e se qualquer ação é bem realizada quando está de acordo com a excelência que lhe é própria; se realmente assim é], o bem do homem nos aparece como uma atividade da alma em consonância com a virtude, e, se há mais de uma virtude, com a melhor e mais completa”. ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. p.15.

Platão apontar os filósofos. Para os modernos, todavia, a política será melhor representada por aquele que, ultrapassando as limitações naturais, se faz crer como melhor representante. Daí a virtude democrática.

Ainda do ponto de vista democrático, considerando que para os modernos o homem não precisa ser refém das desigualdades naturais, torna-se possível, a partir de então, rediscutir a igualdade material, escalada pela própria luta contra a natureza. Na mesma linha, o indivíduo é valorizado por sua própria essência, não mais visualizado como um ponto uniforme dentro do todo. Por tais razões é que, nas experiências democráticas desenvolvidas, qualquer pessoa, independente de sua condição natal ou pessoal, pode almejar o exercício mesmo do mais alto cargo público.

Os renascentistas modernos destituíram a teoria do *cosmos* como um mundo perfeitamente delineado, criticando a religiosidade e apresentando o racionalismo como solução para todo pensamento. Mas, especialmente, em sua acidez crítica, acabaram conduzindo o pensamento humanista para o pressuposto de que o ideal deve direcionar o real. Melhor dizendo, o real deve ser moldado para se transformar em ideais superiores.

A filosofia pós-moderna enaltece a crítica aos modernos acerca de dois pontos centrais: o homem como valor supremo e a razão como marca da libertação e fruto do iluminismo. Ataca, assim, tanto o humanismo, como o racionalismo.

Nessa linha, Friedrich Nietzsche faz uma crítica ferrenha ao fato de que, na realidade, os iluministas não deixaram de ser *crentes*. Apenas transferiram a crença religiosa para outros tipos de ideais superiores: a razão, os direitos humanos e a democracia, por exemplo. Assim, de uma forma um pouco diferente, o pensamento moderno permanece preso às amarras que ele próprio critica.

Romper com os ídolos edificadas pelos modernos é a proposta de Nietzsche: “Derrubar ídolos (a minha palavra para ‘ideais’) – eis o que já constitui o meu ofício. Subtraiu-se à realidade o seu valor, o seu sentido, a sua veracidade, na medida em que se inventou um mundo ideal”²³.

E a democracia é apontada por Nietzsche – e os demais pós-modernos – como uma dessas ilusões modernas, de cunho igualmente “religioso” e, pior, dissimulada por uma falsa aparência “leiga”²⁴. É que, em geral, os filósofos pós-modernos, como Marx

²³ NIETZSCHE, Friedrich. *Ecce homo*. p. 7-8.

²⁴ “De fato, por auxílio de uma religião que se mostrou complacente com os desejos do rebanho, chegamos a encontrar a moral até nas instituições políticas e sociais; de tal modo que cada vez é mais evidente que para esta moral o movimento democrático é o herdeiro do movimento cristão”. NIETZSCHE, Friedrich. *Beyond Good and Evil*. p. 90. No original: “And in fact, with the aid of a religion that indulged and flattered the

e Freud, ojerizam certos valores puros, desconfiando que por trás de inocentes posicionamentos há sempre verdades direcionadas.

Os ideais seriam, então, métodos de mascaramento da realidade, com claro intuito de ludibriar a sociedade para a consecução de objetivos secretos. Esses valores ditos transcendentais, assim, não coadunariam com a realidade. De acordo com Nietzsche, essa negação da realidade em prol de um ideal é chamada de *nilismo*.

É que, aos olhos do filósofo de Röcken, os valores que iluminaram a Idade das Trevas, enaltecendo a racionalidade e o homem e tentando se afastar dos dogmas religiosos, acabaram caindo na armadilha da revolução burguesa, confundindo liberdade com liberalismo, dentre outros imbróglios conceituais. Mais do que isso: nenhum valor é capaz de se afastar da realidade para dela discorrer²⁵. Como identifica Foucault, acerca da crítica nietzschiana à interpretação histórica, a história, para o sujeito, veste uma máscara de neutralidade, “despojada de toda paixão, apenas obstinada com a verdade”²⁶.

No desenvolvimento de sua filosofia, Nietzsche apresenta sua pedra de toque. Trata-se de uma diferenciação entre dois instintos, colocando-se, de um lado, as forças reativas e, de outro, as forças ativas. Estas, mais liberais, tem especial aplicação no campo das artes, valendo-se de um campo de atores estritamente restrito. As primeiras, por sua vez, baseiam-se em uma “vontade de verdade” e, por sua gama de amplitude, mostram-se especialmente democráticas.

Reativas são assim chamadas porque são forças que se contrapõem a outras forças. O seu campo de atuação pressupõe uma força que reage a outra e invade a esfera desta. São reativas porque é necessário que para sua existência haja uma negação de uma força anterior.

Diz-se que se lhe animam a “vontade de verdade” porque a negação de uma força preexistente ocorre no intuito de perquirir a verdade. E depois sofrem novamente o mesmo processo de uma nova força reativa, como se esse embate dilapidasse a pedra da verdade, afastando o véu da ilusão que encobre os fatos. A vontade de verdade, assim, remedia o erro.

Da mesma forma, a atividade de Nietzsche é basicamente a de levar o interlocutor a apurar a verdade, convidando-o à reinterpretação das próprias conclusões. Sua atitude é negar, não propor.

loftiest herd desires, things have reached the point where this morality is increasingly apparent in even political and social institutions: the *democratic* movement is the heir to Christianity”.

²⁵ NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo de los ídolos*. p. 38.

²⁶ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. p.35.

Os esforços nietzschianos combateram, outrossim, valores universais nas respostas científicas, isto é, valores oriundos do humanismo democrático, a alimentarem todos a todo tempo. É que não se deve olvidar que a burguesia, no misticismo de sua razão e do seu humanismo, implantou valores que taxou de democráticos – como seu próprio conceito de igualdade –, supostamente válidos universalmente, mas cujo discurso escondia séria ideologização.

A prática demonstrou, todavia, que as construções de “verdade” provêm, na realidade, de fontes diversas, que independem de um papel social mais importante. E é exatamente nisto que são de fato democráticas, pois edificadas em uma reação em cadeia – *forças reativas* orientam verdade sobre erros –, sem limitações de fonte. O grande problema, na verdade, decorre de uma confusão entre democracia e unanimidade. Logo, a verdade reativa não é democrática pelo produto que constrói, mas pelo processo de construção.

Antidemocráticas – ou aristocráticas – acabam se demonstrando as *forças ativas*, que não dependem nem de uma construção racional de sobreposição, nem da afronta a uma verdade anterior. Por isso seu campo é o das artes. Não que não haja conflito, mas certamente ele não pode ser resolvido no campo racional.

Claro que Nietzsche percebe que o conflito provindo das forças reativas disparadas em diferentes sentidos pode enfraquecer a própria discussão. Mas longe de afastar as forças reativas – pois isso seria uma própria reação a uma verdade antecedente²⁷ –, o filósofo alemão propõe uma remodelização a partir das diversas fontes que compõem a vida. É o seu “grande estilo”.

²⁷ “Destruir as paixões e os desejos somente por causa de sua estupidez e para evitar as consequências desagradáveis que de sua estupidez, não nos parece ser hoje senão uma forma aguda da estupidez. Não admiramos mais os dentistas que *arrancam* os dentes para que não voltem a doer...”. NIETZSCHE, Friedrich. *Crepusculo de los ídolos*. p. 53-54. No original: “*Aniquilar* las pasiones y apetitos meramente para prevenir su estupidez y las consecuencias desagradables de ésta es algo que hoy se nos aparece meramente como una forma aguda de estupidez. Ya no admiramos a los dentistas que *extraen* los dientes para que no sigan doliendo...”.

1.2 NIETZSCHE, O ROMPIMENTO COM O IDEAL E A DEMOCRACIA COMO “ÍDOLO”

Nietzsche demonstrava especial atenção ao fato de um homem trazer em si tanto o amor pelas artes como pela ciência – forças ativas e reativas -, e, considerando a impossibilidade de se livrar dessa contradição, apenas um espectro amplo de cultura poderia proporcionar que essas duas forças reinassem de forma isolada e apaziguadas por uma força preponderante a evitar o embate²⁸.

Transferindo esse desenvolvimento individual para a própria cultura social, restava claro que onde presente esta, presente também a missão de harmonizar as duas potências opostas “porque o esforço da civilização tende a formar uma coalizão de forças inconciliáveis sem acorrentá-las”²⁹.

Sustentável, nessa linha, aceitar que a sociedade está submetida a um tecido de forças dispersas, de diferentes naturezas, mas que não necessariamente se destroem, embora se oponham muitas vezes. *Grande estilo*, nesses termos, é a capacidade de harmonizar e hierarquizar esse caos de forças³⁰.

Nietzsche lembra que é justamente a oposição de outras forças que ressalta a importância de uma força, ou, melhor dizendo, é o embate com forças opostas que propicia o crescimento e valorização de uma força própria. Como sugere:

A espiritualização da sensualidade se chama amor: é uma grande vitória sobre o cristianismo. A inimizade é outro triunfo de nossa espiritualização. Consiste em compreender profundamente o interesse que há em ter inimigos: em resumo, em agir e em concluir de modo inverso ao que se agia e concluía outrora. A Igreja desde sempre quis o aniquilamento de seus inimigos: nós, imoralistas e anticristãos, vemos que auferimos vantagem enquanto a Igreja subsistir³¹.

²⁸ NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano*. p. 217-218.

²⁹ Ibid. p. 218. No original: “Porque el esfuerzo de la civilización tende a formar una coalición de fuerzas irreconciliables sin encadenarlas”.

³⁰ “O homem não é apenas um indivíduo isolado, mas uma parcela particular de toda a vida orgânica do mundo”. NIETZSCHE, Friedrich. *The will to power*. p.359-360. No original: “Man is not only a single individual but one particular line of total living organic world”.

³¹ NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo de los ídolos*. p. 55. No original: “La espiritualización de la sensualidade se llama amor: ella es un gran triunfo sobre el cristianismo. Otro triunfo es nuestra espiritualización de la enemistad. Consiste en comprender profundamente el valor que posee el tener enemigos: dicho con brevedad, en obrar y sacar conclusiones al revés de como la gente obraba y sacaba conclusiones en outro tiempo. La Iglesia ha querido siempre la aniquilación de sus enemigos: nosotros, nosotros los imoralistas y anticristianos, vemos nuestra ventaja en que la Iglesia subsista...”. Essa ideia direcionada para o campo político será retomada no tópico 3.4.

Vontade de potência é para o filósofo alemão justamente o esforço de intensidade para uma “vida boa”, sem anulação, mas sim concatenação de forças ativas e reativas.

Por evidente, isso não significa, de maneira alguma, que a concatenação de forças produza um novo ideal, eis que esse é justamente um dos conceitos mais martelados por Nietzsche. Sua posição não é transcendente, como se fosse dotado de um externo ponto de Arquimedes, “que nos permita o acesso privilegiado à verdade absoluta”³².

Certamente esse pensamento refoge completamente ao âmbito nietzschiano, muito mais inerente ao ser humano, detentor de uma moral imoral³³. Equilíbrio e hierarquização de forças estão muito longe da formação de um ideal. Por outro lado, forças que não se controlam ou se expandem ilimitadamente acabam deslocando a questão para a vertente contrária ao “grande estilo”. Contrariamente à harmonia, essas forças acabam provocando verdadeira “mutilação” do ser, por total descompasso entre suas potências e pelo resultado de enfraquecimento recíproco³⁴.

Não que seja proibido a alguém ter forças potentes e violentas para ter “grande estilo”, mas é necessário que tais forças estejam alinhadas e equilibradas, logicamente concatenadas. Daí porque grande estilo não se confunde com idealismo.

No momento em que o filósofo de Röcken se afasta das concepções valorativas divinas e da moral clássica acaba recaindo no vazio – *niilismo*³⁵. E para sair desse mesmo vazio, ativa-se na construção dos próprios valores.

³² SILVA, Ovídio A. Baptista. *Processo e ideologia*. p. 8.

³³ “*Não há ações morais*: elas são puramente imaginárias. Não somente não são demonstráveis (o que Kant, por exemplo, confessava, e o cristianismo também) – mas também não são possíveis. Em consequência de um mal-entendido filosófico, inventou-se o *contrário* das forças propulsivas, julgando assim designar uma variedade dessas forças; imaginou-se um *primeiro móvel* que não existe. De acordo com esse modo de avaliar que pôs em evidência essa oposição entre ‘moral’ e ‘imoral’, é necessário dizer que *não há senão intenções e ações imorais*”. NIETZSCHE, Friedrich. *The will to power*. p. 413. No original: “*There are no moral acts whatsoever: they are completely imaginary. Not only are they indemonstrable (which Kant, e.g., admitted, and Christianity as well) – they are altogether impossible. Through a psychological misunderstanding, one has invented an antithesis to the motivating forces, and believes one has described another kind of force; one has imagined a primum mobile that does not exist at all. According to the valuation that evolved the antithesis ‘moral’ and ‘immoral’ in general, one has to say: there are only immoral intentions and actions*”.

³⁴ “A feiúra significa a *decadência de um tipo*, a contradição e a falta de coordenação dos desejos interiores, ela significa o declínio da força organizadora, da ‘vontade’, para falar em termos de psicologia”. NIEZSCHE, Friedrich. *The will to power*. p.420. No original: “Ugliness signifies the decadence of a type, contradiction and lack of co-ordination among the inner desires – signifies a decline in organizing strength, in ‘will’, to speak psychologically”.

³⁵ “Reconhecer que uma coisa é de tal ou qual forma, fazem com que uma coisa seja de tal ou qual forma – é um antagonismo de grau entre as naturezas. A *ficção de um mundo* que responda a nossos desejos; expedientes e interpretações psicológicos que tendem a unir a este mundo verdadeiro tudo o que veneramos e

O magistério de Heidegger é esclarecedor:

Conquanto a vontade de poder se essencialize como um existente a partir do eterno retorno do poder, a instauração de valores (**Wertsetzung**) que lhe é pertinente é o maximamente ôntico (**das Seiendste**) do ente. A instauração de valores fundada na vontade de poder nega positivamente a validade dos valores tradicionais que permanecem não-fundamentados desde o seu princípio de instauração, segundo a doutrina nietzschiana. Essa negação positiva dos valores até aqui, que estabelece o princípio da instauração de valores, é o traço fundamental do niilismo metafísico que Nietzsche pensa enquanto a filosofia do futuro³⁶.

Mas se Nietzsche rasga a cartilha dos ideais, bem como do *cosmos*, em que lugar poderá o filósofo ancorar um sentido para a vida?

É evidente que a resposta nietzschiana não poderia mais ser divina, afastada da criação de novos ídolos que ele mesmo critica:

Noutros tempos, blasfemar contra Deus era a maior das blasfêmias; mas Deus morreu, e com ele morreram tais blasfêmias. Agora, o mais espantoso é blasfemar da terra, e ter em maior conta as entranhas do impenetrável do que o sentido da terra³⁷

A filosofia, então, assume um paradigma materialista, elegendo ideais num patamar superior, inatingível, para a finalidade de transformar o mundo, sem deles

tudo o que nos é agradável. Nesse nível, a ‘vontade de encontrar a verdade’ é essencialmente um *procedimento de interpretação*; exige pelo menos a força de encontrar essa interpretação. Essa mesma variedade de homens, *empobrecida* ainda de um grau, que *não possui mais a força* de interpretar, de criar ficções, produto o niilista. Um niilista é um homem que julga que o mundo como é não deveria existir e que o mundo como deveria ser não existe. Por conseguinte, viver (agir, sofrer, querer, sentir) não tem sentido: o que há de patético no niilismo é saber que ‘tudo é vão’ – e esse patético mesmo é ainda uma *inconsequência* do niilista. O homem incapaz de impor seu querer às coisas, o homem sem vontade e sem força, impõe-lhes pelo menos um *sentido*, ou seja, a crença que elas implicam um querer”. Ibid. p.317-318. No original: “To know that something *is* thus and thus; To act so that something *becomes* thus and thus: Antagonism in the degree of power in different natures. *The fiction of a world that corresponds to our desires: psychological trick and interpretation with the aim of associating everything we honor and find pleasant with this true world. ‘Will to truth’ at this stage is essentially an art of interpretation: which at least requires the power to interpret. This same species of man, grown one stage poorer, no longer possessing the strength to interpret, to create fictions, produces nihilists. A nihilist is a man who judges of the world as it is that it ought not to be, and of the world as it ought to be that it does not exist. According to this view, our existence (action, suffering, willing, feeling) has no meaning: the pathos of ‘in vain’ is the nihilists’ pathos-at the same time, as pathos, an inconsistency on the part of the nihilists. Whoever is incapable of laying his will into things, lacking will and strength, at least lays some meaning into them, i.e., the faith that there is a will in them already”.*

³⁶ HEIDEGGER, Martin. *Nietzsche*. p. 193.

³⁷ NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falava Zaratustra*. p. 14.

pretender se apropriar. E o desejo de buscar esse ideal infinitas vezes – *eterno retorno* – é, na moral nietzschiana – o segredo da felicidade³⁸.

Um ideal fora do idealismo, ou, melhor expressando, um “ideal” de caminhada, não de resultado, é a chave a guiar o trabalho desenvolvido nessa tese.

O grande esforço de Nietzsche, em todo esse processo destrutivo, é opôr-se a qualquer forma de edificação de ideais, principalmente aqueles provenientes do iluminismo e de seus reflexos, como a era das revoluções.

Não apenas o humanismo, mas também sua vertente jurídica, assim como aspectos de configuração do próprio Estado. Cite-se, por exemplo, a república e o socialismo. Mas a democracia, em especial, é alvo das críticas anti-idealistas. A escolha política de modelos democráticos, nessa visão, pautou-se na busca de um ídolo que se perquiriu em toda a história constitucional sem que ele pudesse vir a ser sequer definido em sua plenitude³⁹.

Mas, evidentemente, a ojeriza à democracia jamais significou que Nietzsche preferisse outros modelos, igualmente ideais, como o comunismo, e talqualmente alvos de seu martelo.

³⁸ “E se um dia, ou uma noite, um demônio te seguisse em tua suprema solidão e te dissesse: ‘Esta vida, tal como a vives atualmente, tal como a viveste, vai ser necessário que a revivas mais uma vez e inumeráveis vezes; e não haverá nela nada de novo, pelo contrário! A menor dor e o menor prazer, o menor pensamento e o menor suspiro, o que há de infinitamente grande e de infinitamente pequeno em tua vida retornará e tudo retornará na mesma ordem – essa aranha também e esse luar entre as árvores e esse instante e eu mesmo! A eterna ampulheta da vida será investida sem cessar – e tu com ela, poeira das poeiras!’ – Não te jogarias no chão, rangendo os dentes e amaldiçoando esse demônio que assim falasse? Ou talvez já viveste um instante bastante prodigioso para lhe responder: ‘Tu és um deus e nunca ouvi coisa tão divina!’. Se este pensamento te dominasse, tal como és, te transformaria talvez, mas talvez te aniquilaria; a pergunta ‘queres isso ainda uma vez e um número incalculável de vezes?’, esta pergunta pesaria sobre todas as tuas ações com o peso mais pesado! E então, como te seria necessário amar a vida e amar a ti mesmo para *não desejar mais outra coisa* que essa suprema e eterna confirmação, esse eterno e supremo selo!’. NIETZSCHE, Friedrich. *The gay science*. p.194-195. No original: “What if some day or night a demon were to steal into your loneliest loneliness and say to you: ‘This life as you now live it and have lived it you will have to live once again and innumerable times again; and there will be nothing new in it, but every pain and every joy and every thought and sigh and everything unspeakably small or great in your life must return to you, all in the same succession and sequence – even this spider and this moonlight between the trees, and even this momento and I myself. The eternal hourglass of existence is turned over again and again, and you with it, speck of dust!’ Would you now throw yourself down and gnash your teeth and curse the demon who spoke thus? Or have you once experienced a tremendous momento when you would have answered him: ‘You’re a god, and never have I heard anything more divine’. If this thought gained power over you, as you are it would transform and possibly crush you; the question in each and every thing, ‘Do you want this again and innumerable times again?’ would lie on your actions as the heaviest weight! Or how well disposed would you have to become to yourself and to life *to long for nothing more fervently* than for this ultimate eternal confirmation and seal?”.

³⁹ “A Democracia, contudo, não se resume num quadro institucional rígido, universalmente válido, para todas as épocas e para todos os povos. Ao contrário, ela pode e deve ser ajustada para cada caso, para cada nação, para cada tempo. É preciso cuidar cada povo de encontrar sua democracia possível, que concilie a ordem com o progresso”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. p. 129.

Na realidade, o grande prodígio nietzschiano é denunciar que a busca por determinados ideais esconde certos interesses, não havendo neutralidade que possa construir um conceito como a democracia. Ele sempre penderá para forças ocultas reinantes que querem passar a impressão de um conceito objetivamente puro e superior. Mas como observa o filósofo de Röcken, “quem quiser na vida colher felicidade e tranquilidade só tem que se desviar sempre da cultura superior”⁴⁰.

Nietzsche também critica a democracia não pelo seu ideal, mas por sua ausência de imperativos e autoridade centralizada que pudessem manter uma instituição forte:

Em todas as épocas, o democratismo constituiu a forma de decomposição da força organizadora. Em meu livro *Humano, demasiado humano* (I, 318) já caracterizei, como uma *forma decadente do Estado*, a democracia moderna e seus paliativos, como o “*império alemão*”⁴¹.

Daí porque se acreditar, equivocadamente, que Nietzsche foi o filósofo do fascismo. Sua crítica propriamente dita à democracia, como acima, era no sentido de que a instabilidade que lhe é peculiar acabava culminando no enfraquecimento da instituição governamental, opinião a que nos opomos, consoante será visto adiante. Mas, de qualquer forma, o filósofo critica as instituições políticas que, assim como o fascismo, apresentam um nível idealizado de Estado.

É o que apresenta Nietzsche no prefácio de seu *Crepúsculo*:

Outro meio de cura, que prefiro se a ocasião se apresentar, consistiria em surpreender os ídolos... Há mais ídolos que realidades neste mundo: é meu “olho maligno” para este mundo, é também meu “ouvido maligno”... Fazer aqui perguntas com o martelo e ouvir talvez como resposta esse famoso som oco que fala de entranhas inchadas – que arrebatamento para alguém que, atrás dos ouvidos, possui outros ouvidos ainda – para mim, velho psicólogo e caçador de ratos chega a fazer falar o que justamente desejaria ficar mudo...⁴²

⁴⁰ NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano*. p. 218. No original: “El que quiera vivir feliz y tranquilo, apártese de la cultura moderna”.

⁴¹ NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo de los ídolos*. p. 115-116. No original: “El democracia ha sido en todo tempo la forma de decadencia de la fuerza organizadora: ya en *Humano, demasiado humano*, I, 318, dije que la democracia moderna y todas sus realidades a medias, como el ‘*Reich alemán*’, eran la *forma decadente de Estado*”.

⁴² Ibid. p. 28. No original: “Otra curación, a veces incluso más apetecida por mí, es *auscultar a los ídolos*... Hay más ídolos que realidades en el mundo: este es *mi* ‘mal de ojo’ para este mundo, este es también mi ‘mal de oído’... Hacer aquí alguna vez preguntas con el *martillo*, y oír acaso, como respuesta, aquel famoso sonido a hueco que habla de entranñas llenas de aire – qué delicia para quien tiene todavía orejas por detrás de las

Quanto à democracia, Nietzsche também combate a ideia de igualdade associada ao conceito. Partindo do pressuposto de que direitos decorrem de nítidas relações de força entre mais fortes e mais fracos, o filósofo ressalta que “um direito é um privilégio”, pois “a *desigualdade* dos direitos é a primeira condição para a existência dos direitos”⁴³. Como bem observa Scarlett Marton, “a igualdade dos cidadãos perante a lei – eco da igualdade dos homens diante de Deus – não passaria de fórmula forjada por quem precisa somar forças para subsistir”⁴⁴.

A partir disso, encarando “a igualdade como sinônimo de nivelamento gregário e uniformização, Nietzsche faz de seus ataques a esta ideia o cerne argumentativo da crítica que dirige à democracia”⁴⁵, como a expressão meramente formal constante do artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem, segundo o qual “todos os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”.

Para Nietzsche, como se pode concluir, é impossível partir de qualquer suporte fático para definição da igualdade, sendo esta basicamente uma premissa cristã. Logo, conclui, que a democracia é uma herança do movimento cristão⁴⁶.

Derrubar os ídolos de pés de barro é, antes de mais nada, repudiar os princípios morais universais e religiosos a partir da análise histórica que lhes originaram.

Nessa linha, como ressalta Scarlett Marton, dois inconvenientes circundam o pensamento democrático: a vinculação a uma formulação de origem metafísica e o

orejas, - para mí, viejo psicólogo y cazador de ratas, ante el cual *tiene que dejar oír su sonido* cabalmente aquello que querría permanecer en silencio...”.

⁴³ NIETZSCHE, Friedrich. *L'Antéchrist*. p. 1096. No original: “Un droit est um privilège” e “l'*inégalité* des droits est la première condition pour l'existence des droits”.

⁴⁴ MARTON, Scarlett. Nietzsche e a crítica da democracia. p. 23. Ainda: “A doutrina da igualdade!... Mas não há veneno mais venenoso, pois *parece* pregado pela própria justiça, quando é ruína de toda justiça... ‘Para os iguais, igualdade; para os desiguais, desigualdade – essa deveria ser a linguagem de toda justiça; e, o que se segue necessariamente, seria de jamais igualar as desigualdades.’ – Em torno dessa doutrina da igualdade se desenrolaram tantas cenas horríveis e sangrentas, que lhe ficou, a essa ‘idéia moderna’ *por excelência*, uma espécie de glória e auréola, até o ponto em que a Revolução, por seu *espetáculo*, extraviou até os espíritos mais nobres. Isso não é razão para lhe prestar maior estima. – Só conheço um que a sentiu como devia ser sentida, com *aversão* – Goethe...”. NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo de los ídolos*. p. 126. No original: “¡La doctrina de la igualdad!... Pero si no existe veneno más venenoso que ése: pues ella *parece* ser predicada por la justicia misma, mientras que es el *final* de la justicia... ‘Igualdad para los iguales, desigualdade para los desiguales – *ése* sería el verdadero discurso de la justicia; y, lo que de ahí se sigue, no igualar jamás a los desiguales’. – El hecho de que en torno a aquella doctrina de la igualdad haya habido acontecimientos tan horribles y sangrentos ha dado a esta ‘idea moderna’ *par excellence* una especie de aureola y de resplandor, de tal modo que la Revolución como *espectáculo* ha seducido incluso a los espíritus más nobles. Esta no es, en última instancia, una razón para apreciarla más. – Yo sólo veo a uno que la sintió tal como se la debe sentir, con *náusea* – Goethe...”.

⁴⁵ MARTON, Scarlett. Nietzsche e a crítica da democracia. p. 27.

⁴⁶ NIETZSCHE, Friedrich. *Beyond Good and Evil*. p. 90.

aprisionamento à ideia de igualdade formal tão repudiada⁴⁷. Como iremos abordar no tópico 2.7, a estruturação de igualdades formais apenas coaduna com a manutenção de privilégios, não apenas no âmbito político, mas social como um todo⁴⁸.

Mas, como o próprio questiona, diante dessa perplexidade, *para onde vamos?* O entrave é que Nietzsche cessa nesse ponto, limitando-se pouco além da destruição da eleição idolatra. Nosso esforço é capturar a discussão nesse ponto, de forma a analisar a viabilidade de uma rediscussão principiológica da democracia.

1.3 A ILUSÃO DA DEMOCRACIA: DE PLATÃO À NIETZSCHE

Desde a antiguidade, os filósofos se debruçam sobre a discussão do conceito democrático. Historicamente, a Grécia serviu como poderosa árvore intelectual e moral da sociedade, contribuindo, ainda hodiernamente, com a melhor compreensão de alguns institutos, como a democracia.

Paralelamente, contudo, à discussão sobre um conceito para a democracia, os debates sempre se aprofundaram no sentido da existência de uma democracia realmente plena. Como delimitar a seara em que um governo seja realmente “do povo, pelo povo e para o povo”, como afirmara Abraham Lincoln no discurso de Gettysburg em 1863⁴⁹?

Sócrates, mesmo, já afirmava que “sob que aspectos que se apresenta a tirania, dado que, quanto à sua origem, é quase evidente que se origina da democracia”⁵⁰.

Para Platão, a democracia era uma “forma desprezível de governo”⁵¹, partindo de uma análise de Tucídides sobre a guerra do Peloponeso, para o qual a democracia “depende não de poucos, mas da maioria”⁵².

⁴⁷ MARTON, Scarlett. Nietzsche e a crítica da democracia. p. 29.

⁴⁸ “A *degeneração universal do homem* rumo a isto. que aos socialistas — aos cabeças de abóbora se apresenta como o ‘homem do futuro’ — como o seu ideal esta degeneração, esta diminuição do homem até torná-lo um homem de rebanho perfeito (ou ainda, como dizem, o homem da ‘sociedade livre’), um embrutecimento do homem ao nível dos direitos iguais e deveres é *possível*, não há dúvida! Quem meditou até às últimas conseqüências sobre essa possibilidade, chegou a conhecer uma nova espécie de náusea — e também um novo *dever*!”. NIETZSCHE, Friedrich. *Beyond Good and Evil*. p. 92. No original: “The *total degeneration of humanity* down to what today’s socialist fools and nitwits see as their “man of the future” — as their ideal! — this degeneration and diminution of humanity into the perfect herd animal (or, as they say, into man in a “free society”), this brutalizing process of turning humanity into stunted little animals with equal rights and equal claims is no doubt *possible*! Anyone who has ever thought this possibility through to the end knows one more disgust than other men, — and perhaps a new *task* as well! . . .”.

⁴⁹ HOFSTADTER, Richard. *Great Issues in American History*. p. 414.

⁵⁰ PLATÃO. *A República*. p. 278.

Ainda, para Platão, a democracia não é o governo da maioria, mas sim “governo dos pobres”, baseado na aniquilação do partido oposto e cujo aspecto “liberdade, em verdade, é uma anarquia⁵³. E, nesse momento em que o censo aponta ser a maioria pobre, a democracia – da idade do ferro – se verte em anarquia, que considera ser a mãe da tirania – a pior das formas de governo -, “uma vez que o tirano é o inimigo natural de todos os que excelem pela inteligência ou pela virtude”⁵⁴.

Nessa toada, a liberdade acaba não possuindo qualquer valor político e o povo se mostra incapaz de se autogovernar. Apenas alguns poucos possuem o sentido filosófico de liderança e a estes se deve deixar a responsabilidade por governar os demais. A diferença com a oligarquia ou a tirania, aqui, é o fato de que Platão assevera que tais pessoas específicas capazes de governar os demais são os filósofos, que tiveram dedicada grande parte do seu tempo ao estudo e aprimoramento para só depois se tornarem governantes⁵⁵. É uma verdadeira autocracia⁵⁶.

Kelsen espousa suas preocupações quanto ao Estado ideal monárquico de Platão:

O problema básico do Estado ideal platônico, bem como de todo Estado ideal, é: como é possível a superação do Estado ruim do presente? Como é possível ao melhor, ao verdadeiro filósofo, chegar ao poder? Qual o caminho para a concretização do primeiro bom governo? E, mesmo tendo-se obtido êxito nesse primeiro passo, como que por milagre, como assegurar a permanência no poder sempre do melhor, do verdadeiro filósofo? Platão parece não enxergar essas dificuldades. Da condição essencial para a concretização e a preservação do Estado ideal – o melhor, o verdadeiro filósofo -, dessa ele está tão certo quanto só podemos estar certos de nós mesmos⁵⁷.

Kelsen vai além. Destaca que, para Platão, se tem algo incompatível com a *justiça* é a própria ideia de *democracia*. No *Político*, fica clara a acepção de que um governo formado por uma grande massa de pessoas jamais poderia administrar

⁵¹ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 195. Ainda: “Com a mesma intensidade com a qual ignorou a vontade do povo, como um verdadeiro conservador e opositor da democracia, julgou determinante, ao longo de sua vida a *crença* desse mesmo povo, sem levar em consideração a compatibilidade ou não dessa crença popular com sua filosofia”. Kelsen, Hans. *A ilusão da Justiça*. p. 150.

⁵² Tucídides. *História da guerra do Peloponeso*. p. 109.

⁵³ Platão. *A República*. p. 278-279. Ou, como se queira, a “soberania da massa”. *Diálogos*. p. 247.

⁵⁴ Mosca, Gaetano, Bouthoul, Gaston. *História das doutrinas políticas*. p. 49.

⁵⁵ “Na filosofia platônica, a própria formação é, fundamentalmente, a tarefa principal do Estado platônico. Os filósofos que governam o Estado ideal só podem ser filósofos platônicos; neles reina o espírito de Platão, e, através deles, reina o próprio filósofo, satisfazendo assim – no plano do espírito – o seu desejo de poder”.

Kelsen, Hans. *A ilusão da Justiça*. p. 162.

⁵⁶ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 198-199.

⁵⁷ Kelsen, Hans. *A ilusão da Justiça*. p. 165.

racionalmente um Estado: “Platão desdenha tão profundamente a democracia, que nem sequer admite que, tal como em outros Estados não-ideais, seu governo possa, mediante uma ordem legal, aproximar-se em certa medida do ideal”⁵⁸.

E, como ressalta o jurista, a aceitação dos não-sábios a um governo dos sábios, sem a condição daqueles terem o pleno conhecimento e sensação objetiva de justo quanto a um governo destes, basear-se-á apenas no poder, não no direito, ou melhor, nas leis, não fundadas na razão divina. “É a resignação ante essa percepção que conduz, por fim, à democracia”⁵⁹. Logo, para Platão, a democracia se funda em um pressuposto completamente falho.

Em *Política*, Aristóteles estigmatiza a democracia como uma corrupção, degeneração da política, ao mesmo tempo em que ressalta a monarquia como melhor forma de governo⁶⁰. Para o filósofo grego, enquanto a política busca o bem comum, a democracia empregaria o governo em benefício próprio. Essa estranha concepção, no entanto, se explica pela crítica feita a Hélade, no sentido de que a politeia seria uma forma de Estado, cuja degeneração seria a democracia⁶¹.

Soa confuso que o filósofo grego, ao construir sua teoria política, reconheça a democracia enquanto forma degradada da república, como forma útil aos pobres⁶² e o desvio menos ruim.

Talvez a confusão se explique pelo fato de que antigamente utilizava-se o termo *República* para designar um modelo que hoje identificamos como *democracia*, muito embora a similitude conceitual tenha demorado a ocorrer. Isso porque para Aristóteles representavam formas diferenciadas. Além disso, a utilização do termo *politeia* (que se confunde com a *República*) designava locais onde havia a presença de uma assembleia de cidadãos (homens e livres), voltada para a busca do bem comum.

A *democracia*, nesse aspecto, dizia respeito a um modelo considerado degradado, já que buscava a consecução dos objetivos pelo modo direto, o que mais tarde se mostraria inviável. Ao passo que a politeia ou a *República*, enquanto modelo ideal, utilizava-se da representação para a busca do bem comum.

Ainda, Aristóteles propõe uma forma mista entre democracia e oligarquia (dois regimes degenerados) como única forma estável, evitando diferenças entre ricos e

⁵⁸ Ibid. p. 498.

⁵⁹ Ibid. p. 502.

⁶⁰ Lembra Homero que o governo de muitos não é bom, preferindo-se aquele de um único governante.

⁶¹ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 199-200.

⁶² ARISTÓTELES. *Política*. p.91.

pobres e a corrupção do Estado. Assim, se o governo democrático busca o favorecimento aos pobres, o oligárquico faria a contraprestação, trazendo o equilíbrio desejado pelo filósofo, formando a *República*⁶³. É bom lembrar que enquanto Platão se preocupava com a Cidade ideal, Aristóteles, mais realista, contentava-se em elucidar condições nas quais o Estado helênico pudesse funcionar satisfatoriamente⁶⁴, o que não o afasta, todavia, de construir um modelo idealista.

De qualquer forma, o filósofo esclarece que a demagogia, enquanto desvio da democracia, acaba sendo fruto de uma atitude revolucionária dos demagogos que incitam o povo contra os proprietários. Essas atitudes acabam acentuando ainda mais a diferença entre ricos e pobres. Nietzsche, nesse ponto, faz uma crítica ácida ao princípio da igualdade, como próprio reconhecimento e manutenção desse distanciamento⁶⁵.

No século XVIII, Rousseau direcionaria esforços para o desfazimento da confusão entre liberalismo e democracia e a busca por uma aproximação entre os conceitos de igualdade e liberdade⁶⁶ inscritos na base democrática.

Rousseau justificava a existência de um Estado pelo povo a partir de um contrato social, pelo qual “a sociedade e o Estado nascem segundo convênio entre as diversas pessoas, em benefício de seus interesses comuns”⁶⁷, sem que para isso houvesse a renúncia da liberdade, pois tal fato implicaria na renúncia de ser homem. O contrato social amparava-se no fundamento de que os direitos civis de todos só seriam garantidos se fossem cedidos à comunidade. É que Rousseau partia do pressuposto de que o Estado era o instrumento por meio do qual as classes capitalistas e dominadoras se defendiam do proletariado⁶⁸.

Embora seja enquadrado entre os iluministas, Rousseau não era particularmente um, tendo-se em vista que sua doutrina carregou a bandeira das camadas populares na Revolução Francesa. Para ele, “o poder, ou soberano, é o próprio povo”.

Isso, no entanto, não indica que o povo passa a exercer o próprio poder, como seria de se supor, eis que o próprio Rousseau já indicava a impossibilidade de um

⁶³ Ibid. p.91.

⁶⁴ MOSCA, Gaetano, BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas*. p. 55.

⁶⁵ NIETZSCHE, Friedrich. *L'Antéchrist*. p. 1096.

⁶⁶ “Se indagarmos em que consiste precisamente o maior de todos os bens, que deve ser o fim de qualquer sistema de legislação, chegaremos à conclusão de que ele se reduz a estes dois objetivos principais: *liberdade e igualdade*. A liberdade, porque toda dependência particular é igualmente força tirada do Estado; a igualdade, porque a liberdade não pode subsistir sem ela”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. p.62.

⁶⁷ MELLO, Leonel Itaussu A.; COSTA, Luís César Amad. *História moderna e contemporânea*. p.85

⁶⁸ MOSCA, Gaetano, BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas*. p. 215.

exercício direto do poder. Assim, a pedra de toque do francês é a diferenciação entre o dono do poder e aquele que realmente o exerce. Daí porque, embora o poder fosse do povo, Rousseau nunca se opusesse a ser exercido no modelo monárquico ou aristocrata.

Além disso, o modelo liberal de democracia oferecia esta num aspecto meramente formal – governo do povo –, em contraponto à democracia substancial – governo para o povo, profetizando o ideal de liberdade⁶⁹.

Democracia, ao depois, passava a assumir uma conotação idealista, de realização impraticável:

Se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos, e vê-se facilmente que não seria possível estabelecer comissões para isso sem mudar a forma da administração⁷⁰.

Nessa razão, acaba entendendo que a democracia é um “governo dos deuses”, de modo que, ainda que existisse, certamente não caberia aos homens⁷¹.

Nota-se, no entanto, na mesma linha grega, que Rousseau não consegue desvincular a democracia enquanto expressão popular. A diferença marcante, talvez, seja o fato de que os valores liberdade e igualdade passam a se apresentar enquanto reais diferenciadores dos tipos democráticos, de forma que quanto mais acentuados mais se aproximam de um ideal democrático⁷². Mais do que isso: a própria configuração do contrato social e a formação do Estado partem dos pressupostos de igualdade e liberdade regrada⁷³, o que, em última análise, não poderia direcionar para outro modelo que não fosse aquele em que o povo se apresentasse como legítimo titular do poder.

Em paralelo, Rousseau passa a fazer coro para a necessidade de representação, eis que impossível o exercício da democracia de forma direta e ideal, já

⁶⁹ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. p. 38.

⁷⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. p. 83. Schumpeter partilha do mesmo posicionamento: *Capitalism, socialism and democracy*. p. 246-247.

⁷¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. p. 84.

⁷² Como se reconhece hodiernamente: “Dentre os diferentes – e não muito afastados – conceitos doutrinários, de qualquer forma, emergem os **elementos liberdade e igualdade a nortear os rumos democráticos** e a sua concretização **mediante eleições livres e competitivas com amplos espaços para oposição**. Estes últimos valores, aliás, por muito tempo sustentaram o sufrágio universal como a conquista maior da humanidade”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia x constitucionalismo*. p.9-10.

⁷³ Cabe lembrar: “Contudo, até mesmo um apóstolo radical da liberdade como Rousseau só exige unanimidade para o contrato original que constitui o Estado”. KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 173.

naqueles idos⁷⁴. Nesse ponto, seu trabalho passa a ser emblemático para as ideias democráticas que nasceriam posteriormente.

Mas o pensador entendia que a liberdade popular exercida na representação, em verdade, dava-se unicamente no momento de eleição dos representantes⁷⁵. Mais do que isso: que a vontade do Estado seria a vontade pura e simples da maioria. E às minorias nada restava além de dissociar-se do Estado. Embora avançado naquela época, tal pensamento mostrou-se bastante perverso, sobretudo a partir do século XX⁷⁶. Hoje bem sabemos, uma das funções mais importantes das Cortes Constitucionais é o exercício do papel contra-majoritário, resguardando direitos que estariam perdidos pela simples vontade da maioria.

Nietzsche critica duramente Rousseau por utilizar a liberdade como locomotiva do Estado e da própria democracia: “Mas não há veneno mais venenoso, pois *parece* pregado pela própria justiça, quando é ruína de toda justiça...”⁷⁷. A contundente crítica, aliás, em muito se aproxima daquela que Kelsen fazia a Platão.

Não à toa, para Nietzsche, a doutrina da igualdade desencadeou cenas horríveis e sangrentas ao redor de um princípio supremo e angelical⁷⁸.

⁷⁴ Como lembra Ferreira, nem mesmo na Grécia esse sistema funcionava de fato: “Os cidadãos de plenos direitos, nas cidades da Hélade, constituíam sempre uma relativa minoria na totalidade da população. A este propósito entra em cena uma outra característica das democracias gregas que talvez traga alguma luz sobre o assunto. Reside tal característica no facto de essas democracias serem directas e plebiscitárias e não admitirem ou conceberem o sistemas representativos. A totalidade do corpo dos cidadãos, ou seja a pólis, reunia sempre em pleno e não confiava a outrem a sua representação e a resolução dos seus problemas. Fazia-o na Assembleia que constituía o âmago do sistema democrático e possuía o direito e o poder de tomar todas as decisões políticas. Como a Assembleia eram os cidadãos reunidos e nela todos tinham o direito - mesmo o dever - de participar, as decisões tomadas eram-no sempre em plebiscito. Evidentemente que, na prática, nunca a totalidade compareceu nas reuniões. Em Atenas, por exemplo, dos cerca de trinta a quarenta mil cidadãos - a não ser em casos excepcionais quando estavam em causa decisões de alguma gravidade - apenas quatro, cinco ou seis mil participariam realmente. Os camponeses, em especial os das zonas mais afastadas, de ordinário, não viriam a essas reuniões que eram frequentadas sobretudo por elementos do *dêmos* urbano. O sistema concedia-lhes, contudo, esse direito e até certo ponto exigia deles a participação. O Grego não concebia que o cidadão se alheasse da vida da pólis e dos problemas que lhe dissessem respeito”. FERREIRA, José Ribeiro. *Participação e poder na democracia grega*. p.69-70.

⁷⁵ DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p.211.

⁷⁶ Como ressalta Kelsen acerca de Rousseau: “Mas, um pouco antes, aprendemos que ‘a vontade consciente de todos os membros do Estado é a vontade geral’ e também que apenas porque a vontade dos membros da minoria está implícita nessa vontade geral presume-se que eles deram seu consentimento a uma lei aprovada apesar de sua oposição; e, portanto, são livres por estarem submetidos apenas à sua própria vontade”. *A democracia*. p. 177.

⁷⁷ NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo de los ídolos*. p.126. No original: “Pero si no existe veneno más venenoso que ése: pues ella *parece* ser predicada por la justicia misma, mientras que es el *final* de la justicia...”.

⁷⁸ A crítica de Nietzsche é ácida: “Mas Rousseau – aonde queria realmente chegar? – Rousseau, esse primeiro homem moderno, idealista e *canalha* numa só pessoa, que tinha necessidade da ‘dignidade moral’ para suportar seu próprio aspecto, doente de um orgulho desenfreado, de um desprezo desenfreado contra si mesmo”. Ibid. p. 125. No original: “Pero Rousseau - ¿a dónde quería *él* propiamente volver? Rousseau, esse

Tampouco, parecem válidos esforços que se empreenderam em busca de uma “verdadeira democracia” ou uma “democracia humanista”, como o fizeram Jacques Maritain em sua filosofia cristã e o partido comunista russo, opondo-se, ambos, a uma “democracia burguesa”⁷⁹. A propaganda contra um modelo democrático ideologizado, na realidade, acaba ocultando outra doutrina da mesma natureza; no primeiro caso, a aproximação entre Igreja e Estado; no segundo caso, a impregnação da vertente comunista e a ferrenha crítica aos seus “inimigos”.

Se parece certo que a democracia não comporta realização idealista, seria de se questionar, no entanto, se o modelo ideal pode servir de amparo para a realização de uma democracia possível, como defende Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A construção de uma Democracia é obra sempre de pragmatismo e não de utopismo ou dogmatismo. A procura do absoluto, do ideal sem jaça é, sem dúvida, a inspiração que move os homens, apelado a seu idealismo. A obra que permanece, porém, é a que impregna de realismo a antevisão idealista.

Para cada tempo, em cada lugar, existe um grau possível de Democracia. É esse grau fruto de inúmeros fatores que se resumem, em geral, no desenvolvimento em seu tríplice aspecto: político, econômico e social. Esse grau possível, não raro insatisfatório e insuficiente para as almas generosas, é que deve ser estabelecido pelas instituições. Nem mais nem menos.

Se mais, não criarão elas a necessária raiz. Não resistirão aos embates e dificuldades. Soçobrará então a Democracia e sempre será penoso reerguê-la. Não raro os que pregam e postulam *toda a Democracia* conseguem que *não haja Democracia alguma*⁸⁰.

Afinal, a eleição da democracia como um ídolo é saudável para sua realização? Mais do que o próprio reconhecimento da falácia de um ideal, em termos absolutos, é recomendável se valer dessa espécie de modelo ilusório para a perquirição da democracia na prática?

Em suas divagações divinas, Descartes afirma que a crença na existência de algo perfeito decorre de sua própria existência; e se o homem tem a si mesmo enquanto imperfeito é porque imagina a existência de algo que seja perfeito⁸¹. Pensemos na mesma perspectiva para edificar o ideal – no caso o ideal da democracia.

primer hombre moderno, idealista y *canaille* en una sola persona; que tenía necesidad de la ‘dignidad’ moral para soportar su propio aspecto; enfermo de una vanidad desenfrenada y de un autodesprecio desenfrenado”.

⁷⁹ KELSEN, Hans. *A democracia*. p.244.

⁸⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. p. 36-37.

⁸¹ DESCARTES, René. *Discurso do método*. p.39-41.

Daí concluir, primariamente, que a existência de modelos de democracia falhos decorrem da existência de um paradigma ideal. Não nos parece.

Ciência social alguma é capaz de fornecer elementos que sejam ao mesmo tempo assépticos e ideais para a construção de qualquer conceito que seja. Até porque a concepção de um núcleo ideal perpassa pelo agente social não-neutro.

Ao revés, modelos humanamente construídos só podem, ainda que apenas no campo teórico, serem talqualmente falhos à efetivação destes modelos. Se para a burguesia, a democracia depende basicamente da igualdade, mas se a sua igualdade, como veremos, está bem longe de ter aspecto material, então mesmo o modelo ideal para a classe reinante jamais poderá ser considerado enquanto tal pela ciência jurídica.

Logo, equivocada a ideia de que se a democracia é imperfeita na prática, poderá ter perfeição no paradigma teórico. Daí porque toda a busca que se ampare num ideal democrático não consiga se afastar de uma democracia sempre cambaleante e instável. Assim, em suma, o imperfeito persegue o imperfeito.

Resolver o problema da democracia a partir de uma ilusão é como desatar o nó que Górdio atou ao templo de Zeus. Preferível se faz aceitar a rouquidão de uma incerteza, desembainhar a espada e romper o nó – como se dedica a Alexandre, o Grande –, para desconstruir a democracia e erigi-la em estradas sinuosas e irregulares.

1.4 A CIÊNCIA POLÍTICA, A TEORIA ELITISTA E A DEMOCRACIA NÃO-IDEAL

Como ressaltam Gabriel Almond e Bingham Powell, a moderna ciência política tem, como um de seus parâmetros, a *busca pelo realismo*, permitindo uma melhor compreensão das forças políticas, onde quer que elas existam, seja nas classes sociais, na cultura, na economia, nas mudanças sociais, nas elites políticas ou no desenvolvimento internacional. A *abordagem comportamental* tem por escopo uma preocupação maior com o reflexo que as leis, as ideologias e as instituições produzem na cena política do que com si mesmas⁸².

⁸² ALMOND, Gabriel A; POWELL JR, G. Bingham. *Comparative politics*. p.7.

A simples busca por conceituações acerca da Constituição, do Estado, dos cidadãos, dos direitos e da representação não são capazes de traduzir com maior precisão a atividade realmente desenvolvida pelos partidos políticos, pelos grupos de pressão e pela mídia de massa. “Experimentações teóricas, focada em conceitos e estruturas sociológicas, psicológicas e antropológicas, tornaram-se comuns; e novos conceitos, como cultura política, regra política e socialização política tornaram-se valorizados”⁸³.

Gabriel Almond, que se dedica ao estudo comparativo dos sistemas políticos, faz questão de adiantar que o estudo dos sistemas políticos como um todo certamente é incrementado pelas teorias sociais e antropológicas, mormente a partir das lições de Max Weber e Talcott Parsons.

Dentre as alterações que tal perspectiva provoca, Almond cita, por exemplo: a) a ideia de que o sistema político não se satisfaz com a simples pretensão da definição legal. Instituições políticas e as pessoas que lhe perfomam merecem análises mais cuidadosas que envolvam *o que* eles fazem, *por quê* o fazem, *como* o fazem e *como* isso afeta os demais; b) a compreensão de que o sistema político envolve uma interação de papéis compreendidos em relevantes e interdependentes características; c) e de que tais papéis não se estancam, abrindo-se a um permanente diálogo e à possibilidade inclusiva de participações além das instituições ou de pequenos grupos; d) a orientação para a ação política a partir da percepção, da preferência e do processo de escolha baseado nos modelos e valores de cada indivíduo; e) a consideração de um modelo diferenciado de *cultura política*, para além tanto do sistema político, como da cultura em geral⁸⁴.

Pois bem.

Gaetano Mosca foi um dos precursores, ao lado de Pareto, do desenvolvimento científico da Teoria das Elites, uma compreensão segundo a qual deve-se abandonar a clássica classificação de Aristóteles entre monarquia, oligarquia e democracia, para se aceitar a realidade de que os governos seriam apenas *oligárquicos*, separados em duas classes: a da elite governante – classe política - e a dos governados, isto é, o restante da população⁸⁵.

⁸³ Ibid. p.8. No original: “Theoretical experimentation, relying primarily on sociological, psychological, and anthropological concepts and frameworks, has become common; and new concepts such as political culture, political rule, and political socialization have already acquired currency in the field”.

⁸⁴ ALMOND, Gabriel A. Comparative political systems. p.393-397.

⁸⁵ “Entre as tendências de todos os organismos políticos, uma é evidente para todos: em todas as sociedades, a começar com as mais mediocramente desenvolvidas e que estão apenas iniciando o processo civilizatório até as mais desenvolvidas, há duas classes de pessoas, os governantes e os governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, executa todas as funções políticas, monopoliza o poder e usufrui as vantagens, ao qual estão unidos; enquanto o segundo, mais numeroso, é dirigido e regulado pela primeira, em um modelo

E como tais elites são extremamente hábeis na utilização dos instrumentos políticos a seu dispor, Mosca acredita que a democracia, assim como outras vertentes de regência do poder, sejam meramente utópicas, criadas apenas ideologizar a sociedade, disfarçando a ideia de governos *elitistas*, ao mesmo tempo em que impede o acesso ao governo pelos governados. E quando o permite é porque antes já agregou esses representantes dos governados ao interior da elite⁸⁶.

Para Pareto, a classe dominante existe em todos os lugares, exista ou não um déspota. Ressalta, todavia, que as formas em que aparece são diversas, a depender do regime que formalmente é admitido. Assim, na democracia, essa classe política dominante seria identificada, à época, com o parlamento. Pareto chama a atenção para o fato de que o desempenho das funções do governante, fazendo crer que seu exercício se dá em defesa do *demos*, em realidade, beneficia apenas interesses particulares, iludindo o povo acerca de seus atos⁸⁷. Como ressalta, a principal parte do fenômeno é a organização, a aparência, e não a vontade consciente dos indivíduos governantes⁸⁸.

Em continuidade ao estudo, Robert Michels, ao analisar os partidos políticos em sistemas democráticos, identificou que, mesmo internamente, havia fortes tendências elitistas, concentrando-se o poder num grupo restrito. Alcinhou o fenômeno de *lei de ferro das oligarquias*. Provavelmente, o mais grave do fenômeno era o fato de que a utilização desenvolvia-se naturalmente, justamente, em institutos criados para o implemento da democracia e da igualdade, como os partidos políticos de massa⁸⁹. A elaboração de listas fechadas⁹⁰, como proposto nos últimos anos, serviria para agravar ainda mais esse quadro.

Antonio Gramsci, ao se deparar com as democracias burguesas, afirmava que estas se mantinham na medida em que vendiam uma ideia mascarada da realidade social, que propunha uma igualdade formal em face de uma desigualdade material. Em

mais ou menos legal, ou seja, mais ou menos arbitrário e violento, e que prevê, pelo menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e aqueles que são necessários para a viabilidade do organismo político". MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza política*. p.60. No original: "Fra le tendenze ed i fatti costanti, che si trovano in tutti gli organismi politici, uno ve n'è la cui evidenza può essere facilmente a tutti manifesta: in tutte le società, a cominciare da quelle più mediocramente sviluppate e che sono appena arrivate ai primordi della civiltà, fino alle più numerose e più colte, esistono due classi di persone, quella dei governanti e l'altra dei governati. La prima, che è sempre la meno numerosa, adempie a tutte le funzioni politiche, monopolizza il potere e gode i vantaggi, che ad esse sono uniti; mentre la seconda, più numerosa, è diretta e regolata dalla prima, in modo più o meno legale ovvero più o meno arbitrario e violento, e ad essa fornisce, almeno apparentemente, i mezzi materiali di sussistenza e quelli, che alla vitalità dell'organismo politico sono necessari".

⁸⁶ MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*. p.62 e ss.

⁸⁷ PARETO, Vilfredo. *Traté de sociologie générale*. p.1442. v.2.

⁸⁸ Ibid. p.1445. v.2.

⁸⁹ MICHELS, Robert. *Political parties*. p.224-235.

⁹⁰ Discutiremos propriamente essa temática no item 4.7.2.

oposição, sua proposta de democracia socialista partia da perspectiva de um debate permanente com bases operárias em pequenas organizações, partidárias ou não, vocacionadas para o não elitismo⁹¹. No fundo, como veremos, era uma ilusão de Gramsci crer que a democracia socialista escaparia de tais garras.

Percebe-se, assim, que o afastamento da democracia de níveis ideais já se apresentava como um exponencial da Teoria Elitista, na mesma linha, já apresentada, da crítica de Nietzsche acerca da democracia como ídolo. Ainda em 1966, quando a nova ciência política começava a florescer nos Estados Unidos, Jack Walker afirmou:

Ao reafirmar a teoria clássica, no entanto, os cientistas políticos contemporâneos têm retirado da democracia muito do seu impulso radical e a tem diluído a sua visão utópica, inadequada como um guia para o futuro. Os teóricos elitistas geralmente aceitam a distribuição predominante de status na sociedade (com exceções feitas geralmente para o negro americano), e encontrá-la "não só é compatível com a liberdade política, mas mesmo ... uma de suas condições". Eles dão grande ênfase às limitações do cidadão comum e suspeitam de regimes que possam propiciar maior participação nos assuntos públicos. Assim, eles colocam sua confiança na sabedoria e energia de uma elite ativamente responsável⁹².

A partir dos anos 70, Robert Dahl, retomou a discussão acerca das elites dirigentes e do pluralismo. Para Dahl, a alternância no poder constitui o melhor diagnóstico acerca da existência de uma elite ou de um *grupo de controle*, isto é, um grupo menor do que a maioria⁹³.

No afã de identificar as elites dirigentes, Dahl propõe uma sequência de testes. No primeiro deles, verifica-se se a elite dirigente não se confunde com um grupo de controle potencial. Isto porque compor a elite dirigente não é significado de possuir alto controle. Ao mesmo tempo, é possível possuir alto potencial de controle sem se enquadrar numa unidade dirigente. No segundo, assevera o perigo em afirmar que a elite dirigente é constituída por um grupo de pessoas com mais influência que as demais. No terceiro, ressalta que ter poder de influência em um setor não é sinônimo de possuí-lo em outros

⁹¹ GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos*. p.320-321.

⁹² WALKER, Jack L. A critique of the elitist theory of democracy. p.295. No original: "In restating the classical theory, however, contemporary political scientists have stripped democracy of much of its radical elan and have diluted its utopian vision, thus rendering it inadequate as a guide to the future. The elitist theorists generally accept the prevailing distribution of status in the society (with exceptions usually made for the American Negro), and find it "not only compatible with political freedom but even ... a condition of it." They place great emphasis on the limitations of the average citizen and are suspicious of schemes which might encourage greater participation in public affairs. Accordingly, they put their trust in the wisdom and energy of an active, responsible elite".

⁹³ DAHL, Robert. Uma crítica do modelo de Elite Dirigente. p.93.

setores. Com tais embasamentos, realiza o teste da elite hipotética, a fim de saber se a elite dirigente realmente existe:

Resumindo: a hipótese da existência de uma elite dirigente pode ser estritamente testada somente se:

1. A elite dirigente hipotética é um grupo bem definido.
2. Há uma quantidade razoável de casos envolvendo decisões políticas fundamentais nos quais as preferências da elite dirigente hipotética se chocam com as preferências de qualquer outro grupo provável que possa ser sugerido.
3. Em tais casos, as preferências da elite regularmente prevalecem⁹⁴.

Nota-se que Dahl direciona seus esforços para o *método decisional*, isto é, a análise acerca do choque de poder no momento em que os grupos pretendem a tomada de uma decisão política; e, neste caso, se a decisão acaba sendo concluída na esteira das pretensões do grupo que detém o poder⁹⁵. Mas isso não basta. Justamente pelo fato de que Dahl foca grande parte do seu trabalho no processo de disputa pelo poder, seu elitismo democrático tange-se em *pluralismo*, em face da pluralidade dos grupos que adentram ao embate político, o que, de maneira alguma, significa governo das *maiorias*⁹⁶. Mas o fato é que, para o autor, as democracias modernas se constituem de várias minorias elitistas em eterna concorrência acerca dos pontos que interessam a cada um. Em Dahl, a democracia se tornou uma competição entre elites⁹⁷.

Nesse ponto, Dahl acentua sua crítica a Wright Mills, para quem o Estado norte-americano seria dominado por uma única “elite do poder”, de raiz militar, mas que, para Dahl, não se comprovou empiricamente.

⁹⁴ Ibid. p.96.

⁹⁵ Ibid. p.95.

⁹⁶ “Eleições e competição política não significam governo de maiorias em qualquer maneira significativa, mas aumentam imensamente o tamanho, número e variedade das minorias, cujas preferências tem que ser levadas em conta pelos líderes quando fazem opções de política. Sinto-me inclinado a pensar que é nesta característica das eleições – não o governo de uma minoria, mas de minorias – que temos que procurar algumas das diferenças fundamentais entre ditaduras e democracias”. DAHL, Robert. *Um prefácio à Teoria Democrática*. p.131.

⁹⁷ Peter Bachrach e Morton Baratz criticam a Teoria Elitista de Dahl nos seguintes pontos: i) o poder não pode ser aferido apenas em decisões concretas; ii) a ocorrência de discussões sobre questões sensíveis antes de elas chegarem ao núcleo do poder; iii) a impossibilidade de se distinguir uma questão *chave* de questões políticas rotineiras; iv) a própria problemática definição de questões políticas *chaves*; v) a limitação que Dahl faz ao estudo das próprias questões *chaves* escolhidas, restringindo-se a aprofundar o tema do *desenvolvimento urbano*, olvidando políticas públicas relevantes como a educação pública e a questão das nomeações pelos partidos políticos; vi) Dahl estaria olvidando as *duas faces do poder*, segundo a qual é necessário avaliar a influência dos tomadores de decisão de um lado e, de outro, das pessoas que indiretamente podem evitar que questões perigosas venham a ser discutidas, algo como *lobistas negativos*, em um cenário secundário e aparentemente oculto de poder. *Two faces of power*. p.949-952.

Dahl, ao introduzir a perspectiva da maximização, segundo a qual não basta a descrição da democracia, mas seu aperfeiçoamento, acabou superando o eterno debate entre realismo e idealismo, embora, a princípio, fosse dominado pela ideia realista de oposição entre elites e participação política. Mas em *Poliarquia* parece ter cedido um pouco de terreno ao campo do idealismo.

Para Engelstad, o desenvolvimento da teoria elitista pós-Dahl tem como objetivo não negar a função das elites, mas garantir, sobretudo, a existência de duas vertentes como pré-condições democráticas: 1) as elites, na democracia, devem estar vinculadas a requisitos institucionais específicos que moldem suas perspectivas, preferências e ações decisórias; 2) embora não seja o único, a esfera pública é o local mais importante para fluxo de informações entre as elites⁹⁸. Garante-se, assim, de certa forma um caráter da democracia que, a despeito das elites, funciona de baixo para cima, mormente no que toca ao perfil de *accountability*.

Mais recentemente, Arend Lijphart desenvolveu famoso estudo acerca dos *modelos de democracia*. Ao reconhecer a existência de trinta e seis modelos distintos, Lijphart reconhece certos padrões e regularidades ao se examinar se tais modelos são majoritários ou consensuais (os dois tipos básicos de democracia). No sistema majoritário, prevalece, simplesmente, a vontade da maioria, rebuscando a máxima do governo *pelo* povo e *para* o povo⁹⁹. No modelo consensual¹⁰⁰ também prevalece a vontade da maioria,

⁹⁸ ENGELSTAD, Fredrik. Democratic elitism. p.76.

⁹⁹ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. p.17.

¹⁰⁰ Assim o define: “A democracia consensual pode ser definida com base em quatro características. A primeira e mais importante elemento é a existência de um grande governo de coalizão entre os líderes políticos de todos os significativos segmentos da sociedade plural. Isso pode assumir diferentes formas, tais como um grande gabinete de coalizão em um sistema parlamentar, um ‘grande’ Conselho ou uma comissão com importantes funções consultivas, ou ainda uma grande coalizão entre um presidente e outros cargos elevados em um sistema presidencial. Os outros três elementos da democracia consensual são (1) o veto mútuo da regra ‘maioria concorrente’, que serve como proteção adicional de interesses minoritários vitais; (2) a proporcionalidade como o padrão principal de representação política, de nomeações do serviços civil e de destinação de recursos públicos, e (3) um alto grau de autonomia para cada segmento executar os seus próprios assuntos internos” LIJPHART, Arend. *Democracy in plural societies*. p.25. No original: “Consociational democracy can be defined in terms of four characteristics. The first and most important element is government by a grande coalition of the political leaders of all significant segments of the plural society. This can take several different forms, such as a grande coalition cabinet in a parliamentary system, a ‘grand’ council or committee with important advisory functions, or a grand coalition of a president and other top officeholders in a presidential system. The other three basic elements of consociational democracy are (1) the mutual veto of ‘concurrent majority’ rule, which serves as and additional protection of vital minority interests, (2) proportionality as the principal standard of political representation, civil service appointments, and allocation of public funds, and (3) a high degree of autonomy for each segment to run its own internal affairs.”

mas estipula modelos distintos para qualificar melhor a maioria, como exigência de índices mínimos de maioria¹⁰¹.

Os países escolhidos para a análise possuem um pressuposto básico: a de serem democráticos em 1977, ou antes, e assim se manterem até 1996, e possuírem ao menos duzentos e cinquenta mil habitantes. Além disso, o conceito de democracia que conduz a obra tem em conta os oito critérios de Dahl: 1) o direito ao voto; 2) o direito de ser eleito; 3) o direito de líderes políticos competirem por apoio e por votos; 4) eleições livres e justas; 5) liberdade de associação; 6) liberdade de expressão; 7) fontes alternativas de informação; 8) instituições para o desenvolvimento de políticas públicas dependem de votos e outras expressões de preferência¹⁰².

Os trinta e seis modelos analisados estão representados, na esteira de Samuel Huntington, por representantes das três ondas de democratização: 1) a primeira entre 1828 e 1926, cuja marca fora o sufrágio universal, considerando-se o direito de voto para pelo menos 50% dos homens adultos; 2) a segunda entre 1943 e 1962; 3) a terceira com início em 1974¹⁰³. Entre as três, experimentou-se duas ondas reversas: 1) a primeira no período que antecede e engloba a II Guerra Mundial; 2) a segunda no auge da Guerra Fria¹⁰⁴⁻¹⁰⁵.

Os modelos analisados, ao depois, tiveram como base lógica justamente as diferenças citadas – variáveis institucionais –, a princípio da obra, entre os sistemas majoritário e consensual. São elas, em breves apontamentos: a) efetivo número de partidos;

¹⁰¹ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. p.18. Um exemplo seria a necessidade de simples maiorias para emendas constitucionais no sistema majoritário *versus* a exigência de maiorias qualificadas no sistema consensual. p.19.

¹⁰² LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*. p.48-49.

¹⁰³ Ibid. p.55.

¹⁰⁴ Embora inexista consenso, para alguns, a viragem histórica de 1989, com o Pós-Guerra Fria, veio dar origem a uma quarta onda de democratização, elevando para 65 o número de Estados com constituições democráticas. Para Antônio Manuel Martins, todavia, essa conclusão não é tão óbvia, diante da multiplicação de ranhuras em sistemas antes tidos como democráticos. *Modelos de democracia*. p.85.

¹⁰⁵ Para parte da doutrina, há uma preocupação com uma terceira onda reversa. Larry Diamond desacredita. Para ele, se isso ocorrer será em virtude da incapacidade das democracias de terceira onda responderem a uma triplíce crise de governança: controle da corrupção; reforço do Estado de Direito e técnicas de gestão e empreendedorismo; proteção dos direitos das minorias, mormente no que tange à gerência de conflitos étnicos e regionais. Continua: “O segredo para se prevenir uma nova ‘onda inversa’ é, assim, melhorar a qualidade de governança e propiciar saídas políticas de novas democracias. Se a democracia trabalhar nesse sentido, fornecendo um governo responsável, uma sociedade decente e, gradualmente, uma vida melhor para a maioria das pessoas, irá se aprofundar e consolidar onde já existe e continuará a se espalhar. Não seria absurdo, portanto, acreditar que em poucas décadas praticamente todos os países do mundo sejam democráticos”. *The state of democratization at the beginning of the 21st century*. p.17-18. No original: “The key to preventing a new ‘reverse wave’ is thus to improve the quality of governance and the policy outputs of new democracies. If democracy ‘works’ in this sense, to provide accountable government, a decent society, and gradually, a better life for most people, it will deepen and consolidate where it now exists, and it will continue to spread. It is not inconceivable that some decades hence, virtually all the countries in the world will be democratic”.

b) concentração do Executivo em gabinetes monopartidários e de maioria ou em amplas coalizações multipartiárias; c) domínio do Executivo sobre o Legislativo ou equilíbrio entre os poderes; d) sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais ou representação proporcional; e) existência de grupos de interesse pluralistas ou sistemas coordenados e cooperativistas; f) governo unitário e centralizado ou federal e descentralizado; g) Legislativo uni ou bicameral; h) rigidez da alteração constitucional; i) existência ou não de um *judicial review*; j) independência dos bancos centrais¹⁰⁶.

O que nos interessa por ora é que, ao observar toda a metodologia e as conclusões de Lijphard, resta claro que, em primeiro lugar, a definição da existência de uma democracia depende, sobremaneira, dos critérios que são utilizados para tanto; e, em segundo lugar, dos elementos que são considerados como essenciais para a existência ou não de uma democracia, a exemplo do *grupo dos oito* de Dahl e das próprias diferenciações entre modelos majoritários e consensuais.

A variação dos critérios nos grupos avaliados é uma comprovação empírica da incapacidade de se nomear um modelo democrático ideal ainda que meramente enquanto *modelo*. Em reforço a tal conclusão, basta ressaltar a classificação de Dahl, em *Poliarquia*, em que 114 países são classificados em 31 escalas que variam desde a inexistência da democracia até o nível mais alto de democracia, com base nas variantes de oposição e participação política¹⁰⁷.

Em outro interessante estudo, Seymour Lipset apresenta um aprofundamento acerca dos requisitos sociais da democracia e traça um paralelo acerca de consequências que decorrem da presença de tais requisitos e, dentre estas, aquelas que podem acabar se voltando contra a democracia e aquelas que são exigidas para que uma sociedade permaneça democrática.

Assim, apresenta como condições para a democracia: a) sistema de classes abertas; b) riqueza econômica; c) sistema de valor igualitário; d) economia capitalista; e) alfabetização; f) grande participação em organizações voluntárias. Uma vez instalado o ambiente democrático, tais fatores produzem algumas consequências adicionais. Dentre elas, três são necessárias para a própria manutenção da democracia, operando um círculo vicioso: a) sistema de classes abertas; b) sistema de valor igualitário; c) alfabetização.

¹⁰⁶ LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*. p.246.

¹⁰⁷ DAHL, Robert. *Poliarquia*. p.213-224.

Outros três, no entanto, podem acabar se voltando contra o próprio cerne democrático, vindo a miná-lo: a) apatia política; b) burocracia; c) sociedade de massa¹⁰⁸.

Na realidade, como lembra Leonardo Morlino, as democracias podem variar entre os níveis de maior ou menor realização de cada uma de suas principais qualidades (liberdade e igualdade), muitas vezes em vista das várias combinações de escolhas e oportunidades concretas (fatores como Estado de Direito, *accountabilities*, participação, competição e *responsiveness*, além dos já mencionados)¹⁰⁹.

Como ensina, uma *democracia efetiva* pode ocorrer quando existem garantias reais de liberdade e igualdade, que, apesar de estarem próximas ao mínimo necessários, possuem forte amparo jurídico. Uma *democracia responsável* se caracteriza por níveis de liberdade e igualdade que atingem o limite mínimo, e, ao mesmo tempo possuem relações de *accountability*. Uma *democracia legitimada completa* possui forte e difuso amparo na sociedade civil que assevera a responsabilidade daquele regime. *Democracias livres e igualitárias* podem variar de acordo com suas características, mas possuem forte afirmação de um desses dois valores, sem necessidade da presença de *responsiveness*¹¹⁰.

Ao cabo, Morlino argumenta que poderia ser especulada a hipótese de uma *democracia perfeita*, em que as dimensões estariam presente em um *nível máximo*. Afastando a concepção idealista, todavia, ressalta que a compreensão das dimensões em um suposto “grau muito elevado” é totalmente imprecisa e pode sofrer diferenciações de acordo com os períodos, as pessoas, os líderes políticos e os valores da sociedade¹¹¹.

Mais realista, Guillermo O'Donnell tangencia entre aqueles que creem que a democracia depende da simples previsão do Estado de Direito e aqueles que acreditam na necessidade de um mínimo de igualdade substantiva. Mas, mais importante do que isso, para o objetivo proposto, O'Donnell vê a previsão legal da democracia como um horizonte móvel, “já que a mudança societal e a própria aquisição de alguns direitos provocam novas demandas e aspirações, ao passo que a vigência continuada daqueles que foram ganhos nunca pode ser dada como certa”. A democracia perde a estaticidade inerente a um regime e, mesmo diante das decepções com a realidade democrática, torna-se a fonte de um

¹⁰⁸ LIPSET, Seymour Martin. Some social requisites of democracy. p.105.

¹⁰⁹ MORLINO, Leonardo. Qualities of democracy. p.16-23. Noutra oportunidade, Morlino ressalta que a definição mínima de democracia englobaria: sufrágio universal adulto; eleições livres, justas e recorrentes; mais de um partido político; mais de uma fonte de informação; todos estes requisitos girando ao redor dos dois objetivos principais da democracia: liberdade e igualdade. Whats is a “good” democracy? p.2.

¹¹⁰ MORLINO, Leonardo. Qualities of democracy. p.25.

¹¹¹ Ibid. p.25.

incessante e intenso apelo normativo. “Se isso estiver correto, o modo adequado de conceber nossos esforços intelectuais é vê-los voltados para uma teoria da democratização como algo infundável e sempre potencialmente reversível, e não para a democracia *tout court*”¹¹².

Mais enfaticamente, em 1993, Giovanni Sartori, cientista político italiano, apresentou o escrito *¿Qué es la democracia?*, em que consignou algumas notas que dizem respeito à pretensão aqui abordada.

Os estudos de Sartori guardam correlação com o modo realista e maquiavélico de visualizar a política. A atenção aos efeitos da política intenta registrar, sem dissimulações, que a política não corresponde à moral, guardados, evidentemente, os devidos ajustes decorrentes da época e do fenômeno político observados por Maquiavel, em um tempo em que a política coincidia com o príncipe¹¹³.

A *política*, diferentemente da pessoa do *político*, abrange um processo que envolve uma gama muito grande de pessoas, das quais se exige adesão e participação, o que não coaduna com a pessoa do *político* que, em alguns casos, pode mirar um ideal. E que, logo, a existência do *político puro* – o príncipe – não se traduz em necessária existência da *política pura*. A pretensão de vincular uma política realista a uma espécie pura acaba excluindo do conceito todos os elementos impuros próprios da política¹¹⁴.

Sartori inicia ressaltando o trabalho de Benedetto Croce, que colocou em confronto a retórica e a hipocrisia democráticas em face das seduções de justiça e humanidade, mas que mais tarde veio a perceber que as ideias meramente realistas derivavam de um *dever ser* idealista. Logo, realismo e idealismo estariam em profunda dialética. O problema de Croce, para Sartori, é que seu ideal moral estava desvirtuado pela primeira fase de seu pensamento (até 1924) em que a “política como realmente é” esgotava toda a temática ético-política¹¹⁵.

Para o professor da Universidade de Florença, inexistente contradição entre realismo e fé democrática, de modo que o realismo pode se prestar tanto à democracia quanto ao campo antidemocrático. E aceitar o realismo é também indispensável para a democracia¹¹⁶.

¹¹² O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. p.52-53.

¹¹³ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* p.27-28.

¹¹⁴ Ibid. p.28-29.

¹¹⁵ Ibid. p.29-31.

¹¹⁶ Ibid. p.32.

Em continuidade, após ressaltar que a política pura ou a realista não são em si suficientes, e que o realismo presta grande serviço como um precedente cognoscitivo, adverte que o encontro entre o realismo e a democracia é facilitado por um contexto de cultura empírico-pragmática, do que em uma cultura de vertente racionalista¹¹⁷.

A democracia é, de fato, um produto histórico, mas, justamente por ter em seu cerne a presença de outros fatores mais locais, o seu modo de produção poderá ser diverso: enquanto a democracia francesa nasce de uma ruptura revolucionária, o modelo anglo-americano seria fruto de um processo contínuo – mesmo em face da “Revolução” Gloriosa, vista mais como um processo de recuperação dos ditames da Carta Magna, e da secessão norte-americana. Assim, para Sartori, apenas a segunda seria de fato um produto histórico¹¹⁸.

A adoção do modelo pós-revolucionário francês, por sua via, decorreu, em grande parte, do contexto doutrinário e político preexistente. Logo, enquanto no modelo anglo-americano, aqueles que a realizavam e aqueles que escreviam sobre a política viviam a mesma vida, na França, a formulação teórica precedeu a existência da própria democracia, edificando, antes, um imaginário democrático num plano racional e, consequentemente, ideal. Assim, de um lado, o empirismo e o pragmatismo como substrato cultural da democracia anglo-americana; de outro, o racionalismo e o plano abstrato a subsidiarem o desenvolvimento francês¹¹⁹.

Começo por observar que a mentalidade empírico-pragmática se desenvolve a um nível muito menos abstrato que a mentalidade racionalista. Digo sem embargos, a primeira tende ao concreto, a segunda não. A mentalidade empírico-pragmática se coloca no meio das coisas, quer dizer, próxima ao que pode ver, tocar e experimentar: seu instinto é o de “andar para trás”, dos fatos para a mente. Mas, ao contrário, a mentalidade racionalista procede da cabeça para fora: se espera que projete a sua racionalidade na realidade. O empirista em ação é pragmático: dá um passo de cada vez, orientado pelos fatos, e só então se move novamente. O racionalista dá um salto maior e se move por assaltos: seu instinto é o de partir de uma tábula rasa, refazer tudo a partir do zero¹²⁰.

¹¹⁷ Ibid. p.32.

¹¹⁸ Ibid. p.32-33.

¹¹⁹ Ibid. p.33.

¹²⁰ Ibid. p.34. No original: “Comienzo por observar que la mentalidad empírico-pragmática se desenvolve a un nivel mucho menos abstracto que la mentalidad racionalista. Dicho sin ambages, la primera tende a lo concreto, la segunda no. La mentalidad empírico-pragmática se coloca en *media res*, en medio de las cosas, es decir, en proximidad a lo que se puede ver, tocar y experimentar: su instinto es el de ‘proceder hacia atrás’, de los hechos a la mente. Por el contrario, la mentalidad racionalista procede de la cabeza hacia fuera: se espera que proyecte su racionalidad en la realidad. El empirista en la acción es pragmático: da un paso a la

Partindo da concepção hegeliana de identificação entre o racional e o real, para o racionalista se a prática não se performa conforme a teoria, a culpa é da realidade, pois o que é verdade na teoria também deveria ser na prática. Há mais: para o empírico, o que importa é a aplicabilidade e o discurso é uma tentativa a aprender com a experiência; para o racionalista, importa a coerência e o discurso é uma definição a se impor perante a experiência. Para este, o preço de não ser racional é, simplesmente, ser irracional¹²¹.

Pois bem.

As definições que envolvem a democracia, para Sartori, transitam em dois ambientes. De um lado, as definições *fundamentais* que tratam dos elementos básicos da democracia e que tem o *povo soberano* como pressuposto de desenvolvimento para todo o restante. De outro, as definições *instrumentais*, isto é, os mecanismos e procedimentos para colocar a democracia em prática, local em que a expressão *povo* sequer aparece, e que constata, por exemplo, “que a democracia é um sistema pluripartidarista (de competência entre partidos) em que a maioria, eleita livremente, governa com respeito aos direitos das minorias”¹²².

A análise instrumental é muito mais aparente, justamente por mirar-se nos mecanismos de funcionamento da democracia: partidos políticos, eleições livres e recorrentes, princípio majoritário etc. Para aqueles que olham diretamente aos princípios fundamentais, todavia, transparece uma impressão de que a democracia e seus mecanismos são instituições apartadas; e ausente uma precisão conceitual quanto à primeira, por decorrência os instrumentos estariam prejudicados¹²³.

Para Sartori, o discurso democrático deve ter ambas as preocupações. Mas os racionalistas, em geral, rumam junto ao fundamentalismo democrático; ao passo que os empiristas – realistas – direcionam-se aos instrumentos. “O divisor de águas reside no fato de que o racionalista pergunta *o que é* (a democracia), enquanto o empirista, instintivamente, questiona *como ela funciona*”¹²⁴.

O nosso propósito, longe de dar continuidade a uma guerra entre idealistas e realistas, é voltar-se para os instrumentos democráticos, enquanto os meios necessários

vez, orientado por lo que sucede, y recién después se mueve de nuevo. El racionalista da el salto más largo y se mueve por asalto: su instinto es el de partir desde una *tabla rasa*, de rehacer todo desde los cimientos”.

¹²¹ Ibid. p.34.

¹²² Ibid. p.35. No original: “la democracia es un sistema pluripartidista (de competencia entre partidos) en el que la mayoría, elegida libremente, gobierna con el respeto de los derechos de la minoría”.

¹²³ Ibid. p.35.

¹²⁴ Ibid. p.36. No original: “El parteaguas radica en que el racionalista pregunta *que es* (la democracia), mientras el empirista, instintivamente, pregunta *cómo funciona*”.

para o funcionamento da democracia, pois, a nosso ver, são estes os meios que se fazem, por serem práticos, visualizáveis e, portanto, discutíveis em termos empíricos. Ao passo que a discussão da democracia em si muito se aproxima de uma corrente idealista.

Entre os instrumentos, a nosso ver, a discussão deve ser prática em si, no sentido de que mesmo os mecanismos não aceitam uma conceituação pura, mas apenas uma análise enquanto ação dentro de um determinado sistema democrático. Da mesma forma, inadmite-se, neste trabalho, que possam os instrumentos ser visualizados em nível ideal, pois nosso cerne é basicamente empírico. Assim, não existe, por exemplo, um *princípio majoritário máximo* ou *ideal*, mas um *real* em ação, efetivado em determinado sistema e que, mesmo dentro desse sistema, não se encontra em estaticidade.

O grande diferencial, nesse ínterim, é partir do pressuposto de que a democracia, enquanto um ideal, não apenas não pode ser atingida, como sequer pode ser definida ou servir de espelho para o desenvolvimento instrumental. Os mecanismos democráticos apenas podem ter a si mesmos enquanto modelo desenvolvimentista e o seu conjunto é que perfaz a democracia realizável. E, mesmo assim, sem que existam, mesmo em nível teórico, num grau máximo que possa conduzir o caminho dos instrumentos.

2 DEMOCRACIA DESCONSTRUÍDA

O professor de Yale, Jack Balkin, ao ressaltar a ascensão da desconstrução na teoria do Direito a partir da *critical legal studies*, ensina que desconstruir um conceito ou temática jurídicos tem a missão de expor significações ocultas ou não tão claras, muitas vezes essenciais para a compreensão de um instituto jurídico, como a diretriz ideológica que norteia a transformação de um conceito em ídolo.

Talvez o uso mais importante da desconstrução no estudo do direito tenha sido enquanto método de crítica ideológica. A desconstrução aqui é útil porque as ideologias muitas vezes operam por meio do privilégio de certos aspectos da vida social enquanto suprimem ou desprezam outros. As análises desconstrutivistas buscam o que foi desprezado, negligenciado, ou suprimido em um modo de pensar particular ou em um conjunto específico de doutrinas jurídicas. Às vezes, exploram como os princípios marginalizados ou suprimidos retornam em novas roupagens¹²⁵.

Isso não significa que a própria desconstrução possa ser considerada pura em si, como uma ferramenta asséptica para avaliar um conceito impuro. Igualmente, a própria desconstrução traz em si o gene ideológico. A diferença é que sua técnica de análise – desmontagem do conceito – esclarece com mais profundidade a criação do conceito. Mais do que isso, quando o conceito é ídolo, como a democracia, a desconstrução pode servir de base para demonstrar sua impureza.

Balkin lembra que, nos idos de 1987, com o escândalo acadêmico decorrente das descobertas de reportagens de Paul De Man para um jornal pró-nazista, a desconstrução foi duramente questionada, precipuamente em sua possível oposição à ética e à política. Como bem ressalta o professor de Yale, a desconstrução era acusada de passividade política, já que “nenhuma consequência moral ou política clara podia ser extraída de uma teoria interpretativa que afirmava que todos os significados eram instáveis e que parecia negar a segurança de todas as verdades”¹²⁶.

As descobertas acerca de Paul De Man e as críticas a ele perpetradas atingiram, indiretamente, Jacques Derrida, um dos precursores da desconstrução, e acabou relegando a esta um papel ainda pior que o de “terrorismo crítico”. Daí porque Derrida, em

¹²⁵ BALKIN, Jack. Desconstrução.

¹²⁶ Ibid.

seus trabalhos posteriores, insistiu nos aspectos normativos da desconstrução como sinônimo de justiça, pois a “justiça é uma barreira ou um paradoxo intransponível para qualquer sistema jurídico, em vez de um ideal transcendental”¹²⁷.

Balkin, todavia, prefere sustentar que o pressuposto é absolutamente insatisfatório. A finalidade da desconstrução é justamente partir de um ideal transcendental, que jamais pode ser delineada legal, convencional ou culturalmente. “A desconstrução é útil como ferramenta crítica porque expõe a lacuna ou a inadequação entre o valor transcendental de justiça e as suas instâncias concretas na cultura humana”¹²⁸.

A utilização da técnica, no presente instante, faz-se necessária por uma motivação um pouco distinta: servir como meio para compreender a democracia por elementos, não pelo seu conjunto, o que se feito recairia em um ideal transcendental e insolucionável.

Dedicamos o primeiro capítulo de nossa dissertação¹²⁹, defendida nesta instituição, apenas para tentar apontar conceitos amplamente válidos sobre a própria democracia. E, embora o objetivo não fosse solucionar o problema da democracia, naquela ocasião, apontamos, inicialmente, duas questões insolúveis: a inexistência de um conceito de democracia universal; e a impossibilidade de apontar a partir de que grau de participação popular é possível considerar um regime como democrático.

Por evidente, a mudança de perspectiva da análise da democracia, que, no nosso caso, se alonga pela sua desconstrução – após tê-la reconhecido como “ídolo” -, é parte também da estrutura de uma revolução científica, com a mudança do *paradigma* que elege a democracia enquanto estrutura absoluta a ser buscada.

Thomas Kuhn explica que essa revolução só é possível quando há a quebra de um *paradigma*. Ou seja, a ciência, consciente de que aquele *paradigma* não é mais capaz de oferecer soluções, e contribui para o entrave evolutivo, propõe a revolução científica com a adoção de um novo *paradigma* mais condizente com as respostas que devem ser alcançadas¹³⁰.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. *O impacto do controle de constitucionalidade na evolução da democracia*.

¹³⁰ “uma teoria científica, após ter atingido o *status* de paradigma, somente é considerada inválida quando existe uma alternativa disponível para substituí-la (...) Decidir rejeitar um paradigma é sempre decidir simultaneamente aceitar outro e o juízo que conduz a essa decisão envolve a comparação de ambos os paradigmas com a natureza, *bem como* sua comparação mútua”. KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. p.108.

A formação do *paradigma*, assim como sua função, também provém das próprias respostas à ciência. *Paradigma* é a noção que melhor se adequou e que num determinado momento foi capaz de dar a resposta mais viável ao problema.

Isso não significa obviamente que se trata da correta. Aliás, nesse sentido preleciona Kuhn acerca da teoria física de Aristóteles, que, embora absurda, serviu de *paradigma* ao longo de séculos.

Por tal razão, Ovídio Baptista aponta que a “função da pesquisa científica, enquanto labora sob um determinado *paradigma*, não é questioná-lo mas, ao contrário, ajustar os fenômenos observados, procurando explicá-los segundo esse *paradigma*”¹³¹. Ousamos ir mais além, apontando que cumpre ao *paradigma* não somente amoldar o que foi observado, mas também delinear de qual maneira o fenômeno será observado. Por essa razão que Thomas Kuhn indica que “as mudanças de paradigma realmente levam os cientistas a ver o mundo definido por seus compromissos de pesquisa de uma maneira diferente”¹³².

Ainda, para José Eduardo Faria, os “paradigmas impedem as discussões intermináveis em torno de problemas improdutivos e insolúveis, razão pela qual acabam estabelecendo o sentido do limite e o limite do sentido das atividades científicas”¹³³.

Transcrevendo essas noções das ciências naturais para as ciências sociais, pode ser desenhada a função política do *paradigma*, servindo como meio e como resposta para os problemas de cunho político. Em mesmo sentido, as revoluções agora visam apresentar um novo *paradigma*, uma nova resposta aos problemas político-sociais que não mais podem ser respondidos por uma visão estritamente racionalista de concepção liberal.

Para Thomas Kuhn, as “revoluções políticas iniciam-se com um sentimento crescente, com frequência restrita a um segmento da comunidade política, de que as instituições existentes deixaram de responder adequadamente aos problemas postos por um meio que ajudaram em parte a criar”¹³⁴.

É perceptível a necessidade dessa quebra quando o assunto é a compreensão da democracia no Brasil atual, até mesmo diante do fato, para parafrasear Kuhn, de que as instituições não mais respondem de forma adequada aos problemas políticos brasileiros.

O desenrolar desse processo é o que insistimos no presente capítulo.

¹³¹ SILVA, Ovídio A. Baptista. *Processo e ideologia*. p.32.

¹³² KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. p.146.

¹³³ FARIA, José Eduardo. A noção de paradigma na Ciência do Direito. p.21.

¹³⁴ KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. p.126.

2.1 REFLEXÕES EM TORNO DA DESCONSTRUÇÃO: A DEMOCRACIA NO PURGATÓRIO DANTESCO

Na porção austral do planeta, no imaginário de Dante, repousa uma criação doutrinária da Igreja Católica chamada *Purgatório*. Espaço intermediário entre o *Inferno* e o *Paraíso*, a porção austral configura-se pela existência de uma única ilha com uma montanha bastante alta no centro.

Para o poeta, o *Purgatório* se destina às almas que, tendo pecado na Terra, se arrependeram em vida e passam por um processo de expiação. Geograficamente, possui o Ante-Purgatório, na esfera do ar, e mais sete níveis, na esfera do fogo, em círculos sobrepostos, correspondentes aos pecados capitais (orgulhosos, invejosos, iracundos, preguiçosos, avaros e pródigos, gulosos e luxuriosos, nessa ordem de escalada). Ao final deles, alcança-se o Paraíso terrestre, também conhecido como Jardim do Éden¹³⁵.

A ideia de um *Purgatório*, como interregno entre o paraíso e o inferno, supre a necessidade, na Idade Média, de resposta para questões comportamentais medianas, entre o bem e o mal. Eis, pois, uma terceira via ao maniqueísmo.

Aqui trazemos essa denominação como um enfrentamento à “pecadora, mas arrependida”, *democracia*, de forma a expiar-lhe pela análise de choque de seus elementos, desmembrando-a para compreender as teses sobre as quais se ergueu.

Mais do que isso, a democracia no purgatório tem forte apelo metodológico. Assim como o purgatório, a democracia vê-se, nesse momento, isolada em uma ilha, objeto de análise deste capítulo, a se realizar por etapas, como que galgando os níveis necessários para o alcance do paraíso terrestre.

A técnica metodológica não é nova e se assemelha àquela que inspirou Kelsen em sua teorização jurídica. Já dizia o professor de Berkeley, no tocante ao seu objeto, o “Direito”:

Como teoria, quer única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Procura responder a esta questão: o que é e como é o Direito? Mas já não lhe importa a questão de saber como deve ser o Direito, ou como deve ele ser feito. É a ciência jurídica e não política do Direito. Quando a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao

¹³⁵ ALIGHIERI, Dante. *A divina comédia*. v. II.

seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é o seu princípio metodológico fundamental¹³⁶.

No campo da democracia, a análise que se pretende realizar parte do pressuposto de se valer de elementos reconhecidos como embaixadores do princípio democrático. Evidente que a existência desse pressuposto, por si só, já anula qualquer pureza da análise, eis que eleito um ponto de partida ideológico. Mas a proposta é adentrar não na análise global do próprio termo, e sim na análise elementar, ainda que o ponto de partida seja global.

O adentramento às questões latentes da democracia de maneira elementar é, antes de mais nada, uma hercúlea tentativa de individualizar ao máximo os elementos que compõem, em geral, o núcleo da democracia. Isso significa analisá-los, sob o ponto de vista epistemológico, pela própria ciência que constitui cada elemento, excluindo-se ao máximo a influência de elementos externos a esses elementos, embora a pureza não seja de fato possível. De qualquer forma, nutre-nos um sentimento de vigilância epistemológica.

Bem se sabe que a democracia, muito antes de sua construção jurídica, é um instituto de natureza política, o que equivale a dizer que os elementos, digamos, impuros espalham-se por todo soerguimento do termo. Por conta disso, uma análise desse tipo só é possível se realizada de maneira desconstrutiva, como propomos neste capítulo.

Pois bem.

Já nos dedicamos, em outra ocasião, a uma discussão profunda do conceito de democracia¹³⁷. Mas cabe, neste momento, retomar brevemente alguns delineamentos já realizados.

Quando Lincoln afirmara, em Gettysburg, que a democracia significa o “governo do povo, pelo povo e para o povo”¹³⁸ não fez nada mais do que retomar ideias já palpáveis em Heródoto e Aristóteles¹³⁹.

A presença do povo como elemento fundante da democracia é ideia muito bem delineada por Hans Kelsen, para quem democracia “significa identidade entre

¹³⁶ KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. p. 1.

¹³⁷ BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. *O impacto do controle de constitucionalidade na evolução da democracia*. Cap. I.

¹³⁸ HOFSTADTER, Richard. *Great Issues in American History*. p. 414. De se ver, contudo, que Raymond Aron, na linha de Schumpeter, critica a expressão “governo pelo povo”, dado o fato de que, embora a soberania resida no povo, é uma minoria que a exerce, tornando-se assim um “governo para o povo”. ARON, Raymond. *Democracia e totalitarismo*.

¹³⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. p. 35.

governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo”¹⁴⁰.

Antes mesmo, Montesquieu já afirmava: “quando, numa república, o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia”¹⁴¹. Ainda, em 1824, Thomas Jefferson fez a seguinte ponderação: “A Constituição da maioria de nossos Estados assevera que todo poder provém do povo; que eles podem exercê-lo por si mesmos, em todos os casos em relação aos quais se derem por competentes para tanto”¹⁴², e correlaciona tal exercício com a ideia de liberdade.

É que realmente parece impossível fundar qualquer base democrática que se afaste da ideia de participação popular. A própria ordem gramatical do conceito, desde os anseios gregos, na junção das expressões *demo* (povo) e *kratos* (poder), já deixa bem claro que a visualização da democracia sempre fora a do exercício do poder pelo povo, ainda que de forma indireta.

É nessa ordem que Schumpeter afirma que o *governo pelo povo* é puramente ficcional. O que existe são governos *aprovados pelo povo*: “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir”¹⁴³.

José Nun, em sua clássica obra *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, tece uma crítica a partir da ideia de que a minoria que efetivamente exerce o poder está bem distante dos anseios de seus representados, muito mais próximos de interesses econômicos, principalmente a partir da conclusão de que até agora não houve um regime democrático que não fosse ao mesmo tempo capitalista¹⁴⁴.

O conceito de governo do povo, nessa ordem, parece simplista e quase sempre bastante irreal para definição dos Estados que o absorvem. Henry W. Ehrmann já adverte:

A democracia moderna é inadequada à definição “governo do povo” como descrevem nossos dicionários, assim como as ditaduras atuais não podem ser definidas exclusivamente como “governo autoritário de um indivíduo”. E, ainda, a primeira característica da democracia é contida na fórmula constitucional: “A soberania nacional deve pertencer ao povo”. Seja qual for a forma de controle pelo povo,

¹⁴⁰ Kelsen, Hans. *A democracia*. p.35.

¹⁴¹ Montesquieu, Charles-Louis de Secondat. *Do Espírito das Leis*. p.35.

¹⁴² Jefferson, Thomas. *On democracy*. p.33. No original: “The constitution of most of our States assert that all power is inherent in the people; that they may exercise it by themselves, in all cases to which they think themselves competent”.

¹⁴³ Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. p. 308-309.

¹⁴⁴ Nun, José. *Democracia*. p. 63.

deverá ser, direta ou indiretamente, parlamentar ou plebiscitária; em última instância a legitimidade do corpo governamental deita sobre os ombros dos cidadãos. E desde que o poder delegado é limitado e pode, além disso, sempre ser revogado, está claramente separado do moderno totalitarismo, no qual o poder é a princípio ilimitado no tempo e na extensão¹⁴⁵.

Em 23 de outubro de 1952, o Tribunal Constitucional Alemão, em uma decisão, deu o seguinte conceito à democracia, considerado essencial para o desenvolvimento deste trabalho: “a ordem democrática corresponde àquela de um Estado de Direito, fundado sobre a autodeterminação do povo, de acordo com a vontade da maioria, sobre a liberdade e a igualdade, excluído todo o poder violento e arbitrário”¹⁴⁶.

Seguindo a linha de nosso pensamento, para o Tribunal Alemão, democracia e Estado de Direito são duas faces da mesma moeda¹⁴⁷. Como assevera Jorge Miranda, ao restringir os conceitos democráticos para tratar da jurisdição constitucional: “parte-se da democracia conexa com o Estado de Direito, dando origem, em síntese dialética, ao Estado de Direito democrático”¹⁴⁸.

Nota-se que os conceitos de democracia acabam por girar em torno de dois princípios de organização: liberdade e igualdade¹⁴⁹.

Evidentemente que o conteúdo de cada um dos princípios é cambiante em relação às particularidades locais de cada regime que se considere democrático, como se nota com mais facilidade no conceito de igualdade para a revolução burguesa francesa e aquele mais atual, sobretudo a partir da Constituição Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919.

¹⁴⁵ EHRMANN, Henry W. *Democracy in a changing society*. p.9. No original: “Modern democracy is certainly not adequately definite by ‘rule of the people’ as our dictionaries have it, nor should present-day dictatorship be defined exclusively as ‘authoritarian rule by an individual’. And yet, the first characteristic of democracy is contained in this constitutional formula: ‘National sovereignty shall belong to the people’. Whichever form such control by the people may take, whether it be direct or indirect, parliamentary or plebiscitarian, in the last appeal the legitimation of the governing body rests with the citizen. And since this delegated power is limited and can, furthermore, always be repealed, it is clearly set apart from modern totalitarianism, where power is in principle unlimited as to time and extent”.

¹⁴⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia x constitucionalismo*. p.9.

¹⁴⁷ “A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de *governo do povo*, revelada pela própria etimologia do *termo democracia*”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 145.

¹⁴⁸ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. p. 510.

¹⁴⁹ Kelsen, no entanto, adverte que é o valor da liberdade e não o da igualdade que define, em primeiro lugar, a ideia de democracia. *Esencia y valor de la democracia*. p. 126. Cumpre registrar o pensamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “De fato, por Democracia se designa um *sistema de valores* onde ressaltam a *liberdade* e a *igualdade*. Esse sistema, aliás, pode ser decomposto noutros, conforme a prevalência que se dê a um ou outro, conforme a paridade que, eventualmente, se reconheça entre este e aquele valor”. *A democracia possível*. p. 4.

A democracia é, também, conceito comumente associado ao pluralismo político e seus reflexos, tais como a livre competição, o direito à informação, a expressão de preferências políticas, dentre outros.

Häberle, no entanto, adianta, ao vincular o conceito aos partidos políticos, como identificados com a vontade popular. E, em continuidade, relembra decisão do Tribunal Constitucional Alemão, segundo o qual a democracia exige que a maioria tenha que justificar suas decisões frente à minoria, atendendo sempre as exigências do bem comum de todos os cidadãos. E esta função caberia, em último nível, aos partidos políticos¹⁵⁰.

Esse exercício acaba agregando à democracia outros elementos, muito embora todos eles acabem rodeando a ideia de povo. E, hoje, o termo se torna indissociável da construção do pluralismo e de sua notável construção de rol de direitos fundamentais, sobretudo aqueles que representam um papel contramajoritário.

Nesse aspecto, ressaltando o trabalho de Weimar, destacam Carrozza, Giovine e Ferrari:

A tendência à extensão do catálogo de direitos fundamentais contidos nas constituições da democracia pluralista se enquadra em uma concepção do papel da constituição profundamente diversa em relação ao arquétipo do constitucionalismo liberal. Emblemática, em tal perfil, a sistematização de direitos fundamentais (*Grundrechte*) na Constituição da República de Weimar (1919-33), autêntico laboratório do constitucionalismo democrático do século XIX, a qual articulava o catálogo de “direitos e deveres fundamentais dos alemães” na seção dedicada às “pessoas individuais”, à “vida coletiva”, ao “fenômeno religioso”, à “educação”, à “vida econômica”¹⁵¹.

Assim é que o conceito de democracia nos parece agregador de outros institutos, de maneira que se torna imprescindível definir a democracia não por si só, mas com o apoio de outros conceitos.

Contudo, para a finalidade que nos propomos, as observações acima parecem desenhar a democracia em torno de alguns elementos vitais: a) Estado de Direito;

¹⁵⁰ HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución*. p. 136-137.

¹⁵¹ CARROZZA, Paolo; GIOVINE, Alfonso di; FERRARI, Giuseppe F. *Diritto costituzionale comparato*. p. 46. No original: “La tendenza all’estensione dei cataloghi dei diritti contenuti nelle costituzioni delle democrazie pluralistiche si inquadra in una concezione del ruolo della costituzione profondamente diversa rispetto agli archetipi del costituzionalismo liberale. Emblematica, sotto questo profilo, la sistemazione dei diritti fondamentali (*Grundrechte*) nella Costituzione della Repubblica di Weimar (1919-33), autentico laboratorio del costituzionalismo democratico del Novecento, la quale articolava il catalogo dei ‘diritti e doveri fondamentali dei tedeschi’ nelle sezioni dedicate alle ‘persone singole’, alla ‘vita collettiva’, al ‘fenomeno religioso’, alla ‘educazione’, alla ‘vita economica’”.

b) autodeterminação dos povos; c) princípio da maioria; d) pluralismo; e) liberdade; f) igualdade; e g) exclusão do poder violento e arbitrário.

Esses elementos satelitários são que nos guiam para a análise elementar da democracia, que nos propomos a realizar no presente capítulo.

2.2 O MITO DO *POLÍTICO*

De especial relevo, o diálogo *Político* de Platão apresenta um desenvolvimento entre o Estrangeiro e o Jovem Sócrates na busca de uma compreensão sobre a política.

Por meio de uma sequência de perguntas, o Estrangeiro conduz uma distinção inicial entre *ciências práticas* e *ciências puramente teóricas*, tendo aquela como produtora de efeitos materiais no mundo e esta como produtora de efeitos no mundo das ideias.

Adentrando às *ciências teóricas*, divide-as em *diretivas*, em que há ordenação por parte de alguém, e *críticas*, em que há simples expectativa. Nas *diretivas* apresenta nova divisão, entre aquelas em que se exerce um *poder pessoal* (autodirigente) e aquelas em que se exerce um *poder de empréstimo* (de terceiro). No tocante às primeiras, redivide entre as que dizem respeito à produção/criação de seres *inanimados* e *seres vivos*. Nestas, distingue a *educação individual* da *educação coletiva*. Aqui é que o *político* começa de fato a aparecer na figura do cuidador do rebanho. Apresenta mais algumas distinções de somenos importância até alcançar a *política do homem real* ou a *arte de dirigir os homens*¹⁵².

Ainda incerto quanto ao conceito, o momento leva ao desenvolvimento, pelo Estrangeiro, do *mito do político*.

De acordo com o mito, o mundo é um ser vivo em movimento. Este movimento é guiado por um Deus que, mantendo a direção do mundo, mantém um ritmo de rotação regular. Em momentos, todavia, em que esse deus abandona a direção mundana, o barco dirige-se à direção oposta do movimento regular, perturbando o estado da natureza.

¹⁵² PLATÃO. *Diálogos*. p. 207-221.

Essa desordem direcional traz, via de consequência, perturbação entre os homens, exigindo que aquele Deus retome a direção e venha a salvar o mundo de um caos¹⁵³, como bem resume Kelsen:

Narra-se ali que o mundo é regido ora pela divindade, ora movido apenas por suas próprias forças, quando a divindade solta as mãos do timão, abandonando o mundo a seu próprio curso. O movimento realizado sob a condução divina levaria ao Bem; o outro, ao Mal. Se esse alcança seu limite extremo, deus retoma o comando, guiando o mundo na direção oposta. A alternância da condução significa uma total *inversão* de todas as relações¹⁵⁴.

Assim, com o desvio do mundo por conta do movimento reverso e a destruição e inversão da ordem das coisas que daí se originou, Deus retoma as rédeas, inverte novamente o giro contínuo, tornando-se novamente natural todo o movimento terrestre, “amoldando-se e regulando-se à nova evolução do universo; e especialmente a gestação, o parto e a criação imitaram e seguiram o processo geral”¹⁵⁵.

Por outro lado, o Estrangeiro ressalta que ao se verem sozinhos, longe dessa guarda divina, os homens tiveram de “conduzir-se sós e zelar por si mesmos”. Foram tais passos as origens, no mito, de tudo que perfaz a natureza humana¹⁵⁶.

A ideia de apresentação do mito, longe de estabelecer uma coligação com o *tratador de rebanhos*, era demonstrar que, a despeito dos vários que possam ter competências para educar um grupo de homens, apenas um tem o “direito a honrar-se daquele título”. Apresentar o tratador do rebanho como *chefe de toda uma cidade* era, por assim dizer, explicar uma verdade incompleta¹⁵⁷.

A *arte de cuidar dos rebanhos* torna-se, então, o objeto central da discussão. O problema inicial é como afirmar que a arte de conduzir a ciência dos homens deve caber ao rei e aos políticos. A arte de cuidar dos homens deve, num primeiro momento, ser repartida entre a que é imposta pela força – *tiranía* - e a que é aceita de boa vontade - *política*¹⁵⁸. A *política* é a arte que cuida da *pólis*.

Noutro ponto de relevo, apresenta-se uma distinção entre as diversas formas de exercício do poder político: a) *monarquia*; b) *governo de um pequeno número*; c)

¹⁵³ Ibid. p. 224-228.

¹⁵⁴ Kelsen, Hans. *A ilusão da Justiça*. p. 79.

¹⁵⁵ PLATÃO. *Diálogos*. p. 228.

¹⁵⁶ Ibid. p. 228.

¹⁵⁷ Ibid. p. 229.

¹⁵⁸ Ibid. p. 231.

democracia ou *soberania da massa*. Mas, considerando as características de violência ou liberdade, pobreza ou riqueza e legalidade ou ilegalidade, é possível realizar uma subdivisão.

Assim, a *monarquia* pode ser dividida em *tiranía* ou *realiza*. No *governo de um pequeno número* pode-se compreender tanto a *aristocracia* como a *oligarquia*. “Apenas, na democracia, é indiferente que a massa domine aqueles que têm fortuna, com ou sem seu assentimento, ou que as leis sejam estritamente observadas ou desprezadas; ninguém ousa alterar-lhe o nome”¹⁵⁹.

Retoma-se, então, a ideia de que o governo real depende de uma ciência crítica e ao mesmo tempo diretiva. Diretiva, evidentemente, dos seres vivos, até a subdivisão alcançar a arte de governar homens. Conforme o relato do Estrangeiro, o que diferenciá-la, todavia, as constituições acima não será mais a liberdade ou violência, pobreza ou riqueza, legalidade ou ilegalidade, mas sim a presença de uma ciência¹⁶⁰.

Surge daí o seguinte questionamento, “em qual dessas constituições reside a ciência do governo dos homens, a mais difícil e a maior de todas as ciências possíveis de se adquirir?”¹⁶¹. É o necessário para afastar do papel de líder do rebanho dos homens os incompetentes e os concorrentes à política. Para Platão, não é possível que todos em uma cidade sejam capazes de adquirir tal habilidade. Pelo contrário, pouquíssimos poderiam alcançá-la.

Por isso, logo, conclui o Estrangeiro que “a forma correta de governo é a de apenas um, de dois, ou de quando muito alguns, se é que esta forma correta possa realizar-se”¹⁶². Bastando estarem guiados pela ciência da política, considera-se que existe competência, independentemente de pobreza ou riqueza, legalidade ou ilegalidade, estarem contra ou a favor do povo¹⁶³.

Logo, no entanto, o Jovem Sócrates demonstra preocupação num governo sem leis. Para o Estrangeiro, no entanto, “o mais importante não é dar força às leis, mas ao

¹⁵⁹ Ibid. p. 248.

¹⁶⁰ Ibid. p. 248.

¹⁶¹ Ibid. p. 249.

¹⁶² Ibid. p. 249.

¹⁶³ Ibid. p. 249. Ainda: “É indiferente também que eles sejam obrigados a matar ou exilar alguém a fim de purificar e sanear a cidade; que exportem emigrantes como enxame de abelhas, para tornar menor a população, ou importem pessoas do estrangeiro, concedendo-lhes cidadania, a fim de torná-la maior. Enquanto se valerem da ciência e da justiça, a fim de conservá-la, tornando-a a melhor possível, e por semelhantes termos definida, uma constituição deve ser, para nós, a única constituição correta. Quanto às demais, que mencionamos, acreditamos não serem constituições legítimas, nem verdadeiras: não passam de imitações que, se produzem boas leis, é por serem apenas cópia dos melhores traços desta constituição correta, e, em caso contrário, por copiar-lhe os seus piores traços”. p. 250.

homem real, dotado de prudência”¹⁶⁴, eis que as leis não são capazes de estabelecer o melhor e mais justo para todos, ao mesmo tempo.

Nesse sentido, apresenta uma observação que deve ser vista com parcimônia:

E não será verdade que os chefes sensatos podem fazer tudo, sem risco de erro, desde que observem esta única e grande regra: distribuir em todas as ocasiões, entre todos os cidadãos, uma justiça perfeita, penetrada de razão e ciência, conseguindo não somente preservá-la, mas também, na medida do possível, torná-la melhor?¹⁶⁵

Tanto é que, posteriormente, o próprio Estrangeiro reconhece que haveria um mal maior se o chefe de governo se dispusesse a agir contra a lei escrita com base em vantagens ou caprichos pessoais, sendo desprovido de maiores conhecimentos¹⁶⁶.

Para Platão, apenas o rei é capaz de deter os conhecimentos suficientes para imitar cientificamente a constituição real. Se, todavia, esse chefe único age violando as leis, a pretexto de atingir a verdade, mas buscando apenas satisfação pessoal, instala-se, então, a tirania. Lembra-nos que a tirania, a oligarquia, a aristocracia e a democracia nascem de uma oposição dos homens à ideia de monarquia, isto é, de um chefe único detentor da capacidade real de promover o bem comum, sem interesses pessoais¹⁶⁷.

Pois bem.

Ao lado da constituição real – *deus entre os homens* –, como a forma perfeita de governo, Platão destaca outras três, divididas, cada uma, em duas partes.

Assim, quando o governo é de apenas um homem, tem-se a monarquia e a tirania. No governo de alguns, a aristocracia e a oligarquia. E, seguindo a mesma lógica de se estar em acordo ou desacordo com as leis, divide a democracia, embora não se lhe teça outra nomenclatura¹⁶⁸. Após, ressalta, em sua opinião, e como já dissemos, que a monarquia, governo de um homem, aliada a boas leis, é a melhor das constituições; seu desvirtuamento, a tirania, é a pior. Por outra via, analisando a democracia, considera que é

¹⁶⁴ Ibid. p. 250.

¹⁶⁵ Ibid. p. 253.

¹⁶⁶ Ibid. p. 256. Ainda: “A meu ver, pois, as leis resultam de múltiplas experiências e cada artigo é apresentado ao povo através da orientação e exortação de conselheiros bem-intencionados. Aquele que ousasse infringi-las cometeria uma falta cem vezes mais grave que a primeira, perturbando qualquer atividade muito mais que a lei escrita”. p. 256.

¹⁶⁷ Ibid. p. 258.

¹⁶⁸ Ibid. p. 259-260.

o pior governo quando as leis são seguidas, eis que o poder seria distribuído entre muitos; ao passo que seria o melhor quando as leis fossem desobedecidas¹⁶⁹.

Nas palavras do Estrangeiro, convém ressaltar, ainda, que a ciência que dirige todas as demais, que cuida das leis e dos temas que dizem respeito ao aspecto público da *polis*, mantendo o tecido social, é chamada de *política*¹⁷⁰.

A análise que propomos neste segundo capítulo tem muita relação com a cientificização da política, de forma a estabelecer um método – já descrito – para a análise dos objetos que, em seu conjunto, perfazem a política.

Na medida do possível, também parece útil o tipo de análise que os *Diálogos* traçam, buscando a essência do objeto pela sua subdivisão por meio de elementos diferenciadores. Uma subdivisão inicial já foi por nós apresentada. Caso se façam necessárias, outras serão utilizadas.

Mas o que mais interessa na análise da política de Platão é o fato de eleger – igualmente já foi registrado sobre a democracia – uma espécie de ídolo na forma de um governo perfeito: a constituição real. Talqualmente naquela hipótese, neste caso, esse *deus entre os homens* existiria para guiar a perspectiva prática. Refutamos, como já tivemos a oportunidade de adiantar, qualquer ideia que parta da existência de um sol a brilhar mais alto e servir como guia para a imperfeição da política humana.

Da mesma forma, a seguir o *mito do político*, não é possível asseverar que uma espécie de ideal – no caso, *Deus* – estará pronto a corrigir os desvios do desenvolvimento político dos homens. Não há política que se afaste da democracia e não possa cada vez se afastar ainda mais. As barbáries humanas são capazes dos mais imprevisíveis desmandos, quase sempre em nome de um ideal.

2.3 ORDEM DEMOCRÁTICA E ESTADO DE DIREITO

Anteriormente, consoante definição conferida pelo Tribunal Constitucional Alemão, democracia e Estado¹⁷¹ de Direito se apresentariam como duas faces da mesma

¹⁶⁹ Ibid. p. 259-260. Há aqui um erro de pressuposto na análise. Na realidade, o fato de um grande número ser detentor do poder não significa que não exista foco de decisão ou que todos possam decidir sobre tudo, o que, bem sabemos, torna inviável qualquer exercício político.

¹⁷⁰ Ibid. p. 262-263.

moeda. Como assevera Jorge Miranda, ao restringir os conceitos democráticos para tratar da jurisdição constitucional: “parte-se da democracia conexas com o Estado de Direito, dando origem, em síntese dialética, ao Estado de Direito democrático”¹⁷².

Não por acaso, Mendes, Coelho e Branco apresentam tal definição:

Em que pesem pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se *democrático* aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos¹⁷³.

Diferentemente do Estado Liberal, o modelo de Estado de Direito que adveio após a frustrada tendência individualista, acabou por adentrar às esferas metaindividuais da sociedade, inclusive regulando aspectos jurídicos privados¹⁷⁴.

¹⁷¹ A título elucidativo, bom ter em mente que, para Carl Schmitt, o conceito de Estado depende do conceito de *político*: “O conceito de Estado pressupõe o conceito do Político. Segundo o uso corrente da linguagem, Estado é o status político de um povo organizado dentro de uma unidade territorial. Com isso, está dada somente uma perífrase, nenhuma definição do conceito de Estado. Aqui, onde se trata da essência do político, também não é necessária tal definição. Podemos permitir-nos deixar em suspenso o que o Estado é em sua essência, uma máquina ou um organismo, uma pessoa ou uma instituição, uma sociedade ou uma comunidade, uma empresa ou uma colmeia, ou talvez até mesmo uma ‘série fundamental de processos’. Todas estas definições e imagens antecipam por demais em termos de interpretação, atribuição de sentido, ilustração e construção, não podendo, destarte, formar nenhum ponto de partido apropriado para uma exposição simples e elementar. Consoante sua acepção literal e sua aparição histórica, Estado é uma condição de características especiais de um povo, mais precisamente a condição competente dado o caso decisivo e, por isso, perante os muitos *status* individuais e coletivos imagináveis, pura e simplesmente o *status*. Mais não pode ser dito por agora. Todas as características de tal representação – *status* e povo – adquirem seu sentido através da característica adicional do político e tornam-se incompreensíveis quando se compreende mal a essência do político”. SCHMITT, Carl. *O conceito do político/Teoria do Partisan*. p.19.

¹⁷² MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. p. 510.

¹⁷³ MENDES, G.F.; COELHO, I.M.; BRANCO, P.G.G. *Curso de direito constitucional*. p. 149. Os autores vão além: “Noutras palavras, como se verá em capítulo específico, o Estado Democrático de Direito é aquele que se pretende *aprimorado*, na exata medida em que não renega, antes incorpora e supera, dialeticamente, os modelos *liberal* e *social* que o antecederam e que propiciaram o seu aparecimento no curso da História. A essa luz, o princípio do Estado Democrático de Direito aparece como um superconceito, do qual se extraem – por derivação, inferência ou implicação – diversos princípios como o da *separação dos Poderes*, o do *pluralismo político*, o da *isonomia*, o da *legalidade* e, até mesmo, o *princípio da dignidade da pessoa humana*, em que pese, com relação a este último, a opinião de inúmeros filósofos e juristas do maior relevo, como Miguel Reale, por exemplo, para quem a pessoa é o *valor-fonte* dos demais valores, aos quais serve de fundamento como categoria ontológica pré-constituente ou supraconstitucional”. p. 149.

¹⁷⁴ “Assim, o Estado Democrático de Direito teria a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao *welfare state* neocapitalista – impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da

Todavia, deve-se ressaltar que os Estados Sociais daí decorrentes não traziam a democracia como pressuposto. Bonavides lembra que inúmeros e diferenciados foram os Estados Sociais, como a Alemanha de Hitler, a Itália de Mussolini, a Inglaterra de Churchill, os Estados Unidos de Roosevelt e o Brasil de Vargas. Isso significa que o Estado Social se alinha em regimes políticos completamente distintos “como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo. E até mesmo, sob certo aspecto, fora da ordem capitalista, com o bolchevismo”¹⁷⁵, tal porque todo o Estado socialista é em primeira instância social. Em suma, a idéia do Estado Social encontra residência em todo lugar e tempo onde se busca “superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social”¹⁷⁶.

Um dos paladinos do Estado Social, Rousseau tem uma preocupação voltada para a ideia de positividade social da liberdade. Para ele, a preservação da liberdade impescinde do acesso à democracia social: “Não é menor a superioridade de Rousseau sobre o socialismo marxista no que tange ao ‘aspecto político’ da ‘organização’ de um Estado social de natureza democrática”¹⁷⁷.

Por outro lado, adverte-se para o perigo e os limites da intervenção do poder estatal na esfera individual. Por ser um Estado tipicamente intervencionista, em razão da sua natureza de social – não mais familiarizada com a idéia de Estado mínimo -, haveria um iminente perigo decorrente do abuso dos seus governantes.

Essa é a brecha pela qual percorreu caminho o Estado Totalitário, afastando-se da concepção rousseauiana de Estado social, garantidor da democracia e da liberdade de maneira igualitária, além de outras tutelas personalíssimas¹⁷⁸.

Adverte, pois, Bonavides que vários são os inimigos do Estado social democrático, pondo fim ao constitucionalismo que o protege. Aponta que a despolitização é um caminho para a vontade social forjada pelos “grupos de pressão”, e exemplifica com o eleitor brasileiro do século XX, que perdeu a sua identidade nacional¹⁷⁹. No momento, pois, em que o Estado avança seu intervencionismo sobre o cidadão, com a proposta de

realidade. Dito de outro modo, o Estado Democrático é *plus* normativo em relação às formulações anteriores. A novidade que apresenta o Estado Democrático de Direito é muito mais em um sentido teleológico de sua normatividade do que nos instrumentos utilizados ou mesmo na maioria de seus conteúdos, os quais vêm sendo construídos de alguma data”. STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, J.L. Bolzan de. Comentários ao artigo 1º. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 114.

¹⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.206.

¹⁷⁶ Ibid. p.207.

¹⁷⁷ Ibid. p.201.

¹⁷⁸ Esta questão será melhor abordada no tópico 2.8.

¹⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.230-231.

protecionismo, acaba ferindo os aspectos da liberdade que são imprescindíveis para a democracia.

Enfim, o Estado social, dentro da doutrina de Rousseau, a qual preferimos em relação a Marx, em razão da sua proposta democrática e de liberdade, não servindo tão somente a teoria à troca do dono do poder, a despeito de toda genialidade do filósofo alemão, formou-se a partir da tentativa da superação ideológica do liberalismo¹⁸⁰.

Desde a doutrina mais tradicional até os dias hodiernos, é muito comum se referir à distinção entre monarquia, aristocracia e democracia pelo número de proprietários do poder soberano. Para Kelsen, todavia, essa classificação é muito superficial. Para o professor de Berkeley, o que distingue uma constituição monárquica de uma republicana ou uma aristocrática de uma democrática “é o modo como a constituição regulamenta a criação da ordem jurídica”, isto é, o modo como a constituição aborda a “organização da legislação”¹⁸¹.

O que caracteriza a democracia para Kelsen, no revés da autocracia, é a existência de liberdade política. “Politicamente livre é quem está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa”¹⁸². Mais do que isso, a liberdade individual é uma igualdade entre a obrigação do indivíduo segundo a ordem social e a sua vontade. Daí dizer que a democracia “significa que a ‘vontade’ representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades do sujeito”¹⁸³.

Por outra via, a autocracia se apresenta como modelo em que “os sujeitos são excluídos da criação da ordem jurídica”, inexistindo correspondência entre a vontade do indivíduo e o dever criado pela ordem jurídica¹⁸⁴.

Kelsen reconhece, todavia, que tais modelos opostos se encontram num nível de pureza (ideal). Mas na prática não existe nenhum Estado que consiga se abstrair absolutamente de qualquer influência de ambos ao mesmo tempo, havendo apenas comunidades mais próximas de um ou de outro. Na realidade, o Estado será considerado democrático se o princípio democrático prevalecer na sua organização¹⁸⁵.

Daí ser conclusivo que a democracia não seja pressuposto do Estado de Direito. A bem da verdade, o Estado autocrático ao qual Kelsen faz referência constitui-se sob determinada ordem jurídica, em que os deveres não se assemelham tanto à vontade dos

¹⁸⁰ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. p. 36-37.

¹⁸¹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. p. 405-406.

¹⁸² Ibid. p. 406.

¹⁸³ Ibid. p. 406.

¹⁸⁴ Ibid. p. 406-407.

¹⁸⁵ Ibid. p. 407.

indivíduos, mas, pelo seu caráter de coercibilidade, não deixa de ser Estado de Direito. As monarquias constitucionais sob o império da máxima *the king can do no wrong* não poderiam deixar de ser considerados Estados de Direito sob o império de documentos como a Magna Carta de 1215¹⁸⁶.

O ensinamento é de Hannah Arendt:

Em outras palavras, o governo constitucional era, mesmo naquela época, como ainda é hoje, um governo limitado, no sentido atribuído pelo século XVIII quando se referia a uma “monarquia limitada”, isto é, uma monarquia cujo poder era limitado em virtude da lei. Os direitos civis, assim como o bem-estar individual, então circunscritos na esfera do governo limitado, e sua salvaguarda não depende da forma de governo. Somente a tirania, que, segundo a teoria política, é uma forma espúria de governo, extingue o governo constitucional, alicerçado na lei¹⁸⁷.

Ainda que acentuando certas divergências, Jorge Miranda ressalta:

Em larga medida, a máquina (política e administrativa) do Estado constitucional é a mesma do Estado de polícia. E, por outra banda, dir-se-ia que algumas das suas características aparentemente correspondem ao desenvolvimento de características vindas de trás: as Constituições escritas reforçam a institucionalização jurídica do poder político; a soberania nacional, una e indivisível, a sua unidade; o povo como conjunto de cidadãos iguais em direitos e deveres a sua imediatividade¹⁸⁸.

Por outro lado, a democracia somente pode estar presente em Estados de Direito, pois se funda na ordem jurídica de cunho democrático, aquela em que o objeto do dever se afina mais com a vontade individual. Logo, o que se tem não pode ser considerado uma via de mão dupla, como se democracia e Estado de Direito fossem reciprocamente dependentes, mas tão somente aquela deste. Sem Estado de Direito coercitivo, ou como diz

¹⁸⁶ “A interpretação do sentido da fórmula **Rule of Law** foi variando, mas é possível assinalar-lhe quatro dimensões básicas. *The Rule of Law* significa, em primeiro lugar, na sequência da *Magna Charta* de 1215, a obrigatoriedade da observância de um *processo justo* legalmente regulado, quando se tiver de julgar e punir os cidadãos, privando-os da sua liberdade e propriedade. Em segundo lugar, *Rule of Law* significa a proeminência das leis e costumes do ‘país’ perante a discricionariedade do poder real. Em terceiro lugar, *Rule of Law* aponta para a sujeição de todos os actos do executivo à soberania do parlamento. Por fim, *Rule of Law* terá o sentido de igualdade de acesso aos tribunais por parte dos cidadãos a fim de estes aí defenderem os seus direitos segundo os princípios de direito comum dos ingleses (*Common Law*) e perante qualquer entidade (indivíduos ou poderes públicos)”. CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 93-94. V: BARROSO, Luis Roberto. *Direito constitucional contemporâneo*. p.32-36.

¹⁸⁷ ARENDT, Hannah. *Da revolução*. p. 115.

¹⁸⁸ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. p. 31.

Canotilho “domesticação do domínio político”¹⁸⁹, não há como se garantir que os deveres se coadunam com a vontade da população. Além disso, é certo que apenas um Estado de Direito pode garantir a própria liberdade contra suas ameaças.

Assim, embora, a partir de tal visão, não mais possam ser chamados de duas faces da mesma moeda, não é equivocado dizer que a “ordem democrática corresponde àquela de um Estado de Direito”, desde que *Estado de Direito* não seja compreendido como uma unidade em que só cabe a *democracia*. Daí porque o próprio Jorge Miranda, ao pretender afirmar que o *Estado de Direito* parte da premissa de garantia de direitos aos cidadãos e estabelecimento jurídico da divisão do poder reconhece que isso pode ocorrer apenas formalmente¹⁹⁰.

Canotilho, analisando lado a lado a democracia e o Estado de Direito, ressalta que mesmo para o Estado constitucional, visto como aquele dotado de uma Constituição limitadora do poder ou, como se queira, submissão do próprio Estado do império da lei, faltava ainda a “legitimação democrática do poder”.

O professor português ressalta, por exemplo, que entre os norte-americanos é famoso o cisma entre os *constitucionalists* e os *democrats*, sendo os primeiros defensores de um “Estado juridicamente constituído, limitado e regido por leis” e os segundos de um “Estado constitucional dinamizado pela maioria democrática”¹⁹¹.

Ainda, na Alemanha, o cisma se dá entre a *Demokratie* e o *Rechtsstaat*, assim como na França, sob análise de Benjamin Constant, tem-se a “liberdade dos antigos”, mais participativa, e a “liberdade dos modernos”, mais distanciadora¹⁹².

Para o supracitado professor de Coimbra, a razão para tal diferenciação está no modo de visualizar a liberdade. Assim, no Estado de Direito a concepção é de *liberdade negativa*, em face do Estado, isto é, uma proteção ou defesa contra a ingerência estatal. Por outra via, no Estado democrático predomina uma ideia de *liberdade positiva*, correspondente não apenas a uma exigência de prestação estatal, mas, no caso, a uma maior participação política¹⁹³. Logo, para Canotilho, há nítida diferenciação entre Estado de Direito e democracia:

O Estado constitucional é “mais” do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para “travar” o

¹⁸⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 93.

¹⁹⁰ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. p. 33.

¹⁹¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 98.

¹⁹² Ibid. p. 98-99.

¹⁹³ Ibid. p. 99.

poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder (*to legitimize State power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legitimação no sistema jurídico; (2) outra é a da *legitimidade* de uma *ordem de domínio* e da *legitimação do exercício do poder político*. O Estado “impolítico” do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da *soberania popular* segundo o qual “todo o poder vem do povo” assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de “charneira” entre o “Estado de direito” e o “Estado democrático” possibilitando a compreensão da moderna fórmula do *Estado de direito democrático*. Alguns autores avançam mesmo a ideia de democracia como valor (e não apenas como processo), irrevisivelmente estruturante de uma ordem constitucional democrática¹⁹⁴.

Lenio Streck e José Luís Bolzan de Moraes apresentam a mesma opinião:

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente a solução do problema das condições materiais de existência¹⁹⁵.

Por evidente que essa análise não pode ser vista como restrita ao âmbito puramente jurídico, dissociada do aspecto político. Como ressalta Dalmo de Abreu Dallari, Miguel Reale vai além, apresentando, ainda, a face *social* do Estado, “relativa à sua formação e ao seu desenvolvimento em razão de fatores sócio-econômicos”¹⁹⁶.

E ao rascunhar o aspecto jurídico, o supracitado autor ressalta que há uma imprescindível vertente do Estado voltada a assegurar o respeito aos valores fundamentais da pessoa humana, muito se aproximando da definição concebida por Mendes, Coelho e Branco no início desse tópico, margeando entre a liberdade e a discricionariedade do

¹⁹⁴ Ibid. p. 100.

¹⁹⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, J.L. Bolzan de. Comentários ao artigo 1º. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 113.

¹⁹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 128.

Estado¹⁹⁷. Igualmente importante, a fixação de um rol de direitos fundamentais, fruto das Revoluções do século XVIII, auxiliou a consolidação da democracia pela vertente jurídica¹⁹⁸. Mas isso, repita-se, serviu para fundamentar o Estado Democrático, muito além do Estado de Direito por si só.

Não por acaso, Canotilho defende que o Estado Constitucional moderno precisa ser mais do que simples Estado de Direito, mas sim Estado Democrático de Direito, “isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo”, em que o “poder político deriva do ‘poder dos cidadãos’”¹⁹⁹.

De certa forma, a proteção de tais valores acaba mesclando as faces jurídica e política do Estado, não pela diretriz do poder político de controlar os homens na finalidade de influenciar o comportamento estatal²⁰⁰, mas sim por conta da forma de realização de tal controle, exercendo quase que uma ponte entre a face social e a face jurídica.

Muito longe de significar apenas *poder* do Estado, o poder político, hodiernamente, é mais relevante pelo *dever* do Estado perante seu representado e a relação existente entre a pretensão dos indivíduos e da coletividade e a realização material e jurídica estatal²⁰¹.

Ora, a assunção de novos compromissos, sobretudo no século XX, a partir de bandeiras mais sociais, teve por consequência levar ao núcleo de poder representantes de classes econômicas que até então não tinham voz na definição do jurídico. Por conta disso, os impasses decisoriais e o novo jogo de forças conduziram à lentidão no sistema legislativo, gerando questionamentos sobre a necessidade e o desejável papel do povo na democracia, ao mesmo tempo em que sua exclusão é vista como nitidamente antidemocrática²⁰².

Daí surge novo questionamento: a exclusão do elemento *participação popular* do Estado Democrático tem qual efeito sobre o mesmo? Parece-nos evidente que verte o Estado Democrático em Estado de Direito apenas, eis que o elemento em questão é

¹⁹⁷ Ibid. p. 129-130.

¹⁹⁸ Novamente Dallari sintetiza os princípios que nortearam o Estado Democrático: *supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos*. Ibid. p. 150.

¹⁹⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 98.

²⁰⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 129.

²⁰¹ Daí porque Dallari afirmar que “o caráter *político* do Estado, portanto, lhe dá a função de coordenar os grupos e os indivíduos em vista de fins a serem atingidos, impondo a escolha dos meios adequados”. Para tanto, considera o professor, é necessário laborar entre três dualismos: *necessidade e possibilidade; indivíduos e coletividade; e liberdade e autoridade*. Ibid. p. 130-131.

²⁰² Ibid. p. 300.

essencial para a classificação enquanto Democrático. Mas, se está fundado em uma dada ordem jurídica, não há razão para crer que deixe de ser de Direito. A exclusão da participação do povo, no caso, é uma opção jurídica do exercente do poder.

Cumprе ressaltar que muitas vezes essa exclusão pode ser apenas parcial ou sorrateira. A tentativa de enfraquecimento do poder do soberano com o fim de assegurar garantias e liberdade ao povo pode se mostrar meramente formal e isso certamente não assegura que um tal Estado possa ser considerado democrático pelas características que tratamos acima²⁰³.

Eis uma premissa substancial desse trabalho: nem todo Estado de Direito tem a característica de Democrático, até porque, dentre as inúmeras configurações possíveis dos Estados, é impossível traçar uma linha para delimitar a partir de que momento o sistema pode ser considerado democracia. Não é preciso ir muito longe. Hodiernamente, há forte dissenso entre classificar a República Bolivariana da Venezuela como Estado Democrático ou não²⁰⁴. Não há como negar, todavia, que diante da existência de uma Constituição, leis e de eleições esse Estado seja de Direito.

Mas, como pudemos expor, o Estado de Direito é um pressuposto, pode-se até de certa forma dizer que uma antecipação, do Estado democrático.

²⁰³ Ibid. p. 301. Ainda: “Com muita facilidade o enfraquecimento aparente não correspondia à realidade, pois o mesmo grupo ou até o mesmo indivíduo exercia domínio sobre todas as partes e, em consequência, o controle recíproco que elas ostensivamente exerciam não tinha qualquer sentido prático, pois todas eram dependentes do mesmo centro de dominação. E o que se tornou mais grave foi que essa forma, aceita como um pressuposto de que o Estado era democrático, passou a ser utilizada para ocultar o totalitarismo, que se vestia com a capa do Estado Democrático”. p. 301.

²⁰⁴ Ainda em 2011, antes da morte de Chavez, escreveu Candy Hurtado: “A realidade política, social e econômica da atual Venezuela continua a confundir aqueles que nos últimos anos aclamaram o país como um modelo de maturidade democrática para a América Latina. A Venezuela de hoje, como afirmam Sartori, Linz e Diamond representa um sistema político presidencialista com risco de se tornar um sistema autoritário. Isto é, se a personalidade de Hugo Chavez, figura caricata, continuar a alargar sua influência sobre todas as facetas da sociedade. Enquanto isso, Chavez continua a atingir diretamente seus adversários políticos e continuamente ameaça fechar a mídia que não se alinhe a seu governo”. Venezuela and the challenge of a new democratic transition. p.98. No original: “The current political, social and economic reality of Venezuela continues to baffle those who in past decades hailed Venezuela as a model of democratic maturity for the rest of the region. The Venezuela of today as Sartori, Linz and Diamond argue represents a presidentialist political system that risks becoming an authoritarian system. That is if Hugo Chavez’s personalist, cult-like figure continues to extend its influence over all the facets of society. Meanwhile, Chavez continues to directly target his political adversaries, and has continuously threatened to close the only media network not fully aligned with his government, Globovision”.

2.4 AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS

Não há qualquer dúvida acerca da necessidade do povo na configuração do Estado. Por evidente, um ente fictício como a máquina governamental apenas pode existir pelas mãos dos homens e voltado para eles – seja apenas para comandá-los ou seja para permitir sua participação²⁰⁵. Jorge Miranda aponta, ainda, que o contrário também é válido: “O povo só existe através do Estado, é sempre o povo do Estado em concreto, dependente da organização específica do Estado”. Isto é, o povo só existiria como realidade jurídica quando inserto no Estado²⁰⁶.

Povo é uma expressão de múltiplos significados, mas, basicamente, é possível dizer que possui uma extensão muito mais ampla do que *população* ou *cidadão*, o que leva a crer que se volta para todos aqueles que, cada um na sua medida, cooperam juridicamente com sua existência pessoal para a formação do Estado²⁰⁷.

O povo, considerado pura e simplesmente, é, assim, um elemento do Estado. Mas essa ideia pura não é suficiente para qualificá-lo como um elemento da democracia. O povo da democracia é, nestes termos, um povo qualificado.

Kelsen ressalta que esse povo da democracia é qualificado pela ideia de liberdade. Deixa de ser objeto do poder para se tornar seu sujeito. Daí porque afirmar que essa pluralidade de indivíduos constitui uma unidade em sentido normativo, não mais uma soma de grupos ou individualidades diversas²⁰⁸.

Juridicamente, o que transforma esse povo em unidade normativa é o fato de estar todo ele submetido “à mesma ordem jurídica estatal”. Como afirma Kelsen, o “‘o povo’ não é – ao contrário do que se concebe ingenuamente – um conjunto, um conglomerado, por assim dizer, de indivíduos, mas simplesmente um sistema de atos individuais, determinados pela ordem jurídica do Estado”²⁰⁹. É preciso reconhecer, antes de mais nada, que sempre existirão aspectos das vidas individuais que escapam às raias do

²⁰⁵ “É unânime a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, uma vez que sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma”. Ibid. p. 100.

²⁰⁶ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. p. 73.

²⁰⁷ “Deve-se compreender como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando na formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 104.

²⁰⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 35-36.

²⁰⁹ Ibid. p. 36.

Estado, razão pela qual o conceito de povo para fins estatais é restrito em seu alcance na vida de cada indivíduo.

Melhor dizendo, ele é amplo no sentido de abranger todos aqueles que contribuem com sua parcela para a formação do Estado. Mas restrito quanto ao alcance na vida individual de cada um. Essa a razão para não se confundir Estado e povo²¹⁰.

Como já se disse, o povo qualificado para a democracia é aquele que, na acepção kelseniana, participa da criação da ordem estatal ou que “intervém na criação das regras do direito”²¹¹. Cremos até que não se basta na criação da ordem, mas mesmo na sua manutenção. Se dela o povo não vir a participar não poderá ser considerado o povo qualificado para o regime democrático.

Kelsen, todavia, ressalta que de maneira alguma isso significa que o povo como um todo participa da formação da vontade política²¹². A existência de direitos políticos, ainda que para a grande maioria, não é condição garantidora da participação na manutenção da ordem jurídica: “mesmo numa democracia radical, representa apenas uma pequena fração dos indivíduos submetidos à ordem estatal, do povo com objeto do poder”²¹³. Isso, por outra via, não desqualifica esse povo como elemento democrático²¹⁴, desde que, a nosso ver, essa limitação tenha base natural ou necessária para permitir o próprio funcionamento do Estado. Assim, mesmo que em outras ocasiões uma sociedade em que a mulher não possuía direito ao sufrágio pudesse ser considerada democrática, essa ideia não mais nos apetece.

Não se justifica nem mesmo a restrição de direitos políticos em face da nacionalidade quando o cidadão faz parte do próprio povo. Kelsen ressalta a Constituição

²¹⁰ Já diria Nietzsche: “Ainda em algumas partes há povos e rebanhos, mas entre nós, irmãos, entre nós há Estados. Estados? Que é isso? Vamos! Abri os ouvidos, porque vos vou falar da morte dos povos. Estado chama-se o mais frio dos monstros. Mente também friamente, e eis que mentira rasteira sai da sua boca: ‘Eu, o Estado, sou o povo’”. *Assim falava Zaratustra*. p. 71-72. A crítica do filósofo é sobretudo direcionada a Rousseau. No entender de Nietzsche, o Estado acabaria encobrindo a vontade humana por uma vontade falseada de um ente fictício.

²¹¹ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 37.

²¹² “É cada vez mais difícil manter a ideia de que existe um povo, um *demos*, para usar a palavra grega, inteiro e íntegro. Aliás, a democracia moderna nasce com uma visão romântica do povo, que se expressaria por uma identidade nacional marcada em sentimentos fortes, e depois se orienta para a esquerda adotando uma visão *marxista* – que identifica o povo com os trabalhadores, os explorados e seus aliados. Nos dois casos, nem todo o mundo é povo. Há também o antipovo, que pode ser o estrangeirado, no primeiro caso, ou o explorador de classe, no segundo. Mas o problema é que essas duas concepções de povo deixaram de ser funcionais. A economia está complexa demais para distinguirmos nela os trabalhadores e a cultura, rica demais para identificarmos uma cultura nacional pura. As características do povo migraram, do povo como um todo, brasileiro, francês ou o que for, para o que podemos chamar de *subpovos* – grupos menores, porém mais intensos em suas relações”. RIBEIRO, Renato Janine. *A República*. p. 74-75.

²¹³ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 37.

²¹⁴ “É característico que a ideologia democrática aceite limitações ulteriores na noção de ‘povo’, bem mais do que na noção de indivíduos que participam do poder”. *Ibid.* p. 37.

da Rússia Soviética que garantia direitos políticos aos estrangeiros que estivessem na Rússia a trabalho²¹⁵. O *caput* de nosso artigo 5º segue a linha de exclusão de tendências xenofóbicas, ao estabelecer que os direitos civis ficam assegurados aos “estrangeiros residentes no País”.

Não cremos correta qualquer definição que reduza o povo apenas aos indivíduos que efetivamente participam da formação da vontade do Estado, ante as bases doutrinárias e lógicas que sustentam o instituto da representação. O conceito de povo inclui tanto os representantes como os representados. Tampouco influencia no conceito a distinção proposta por Kelsen entre aqueles que realmente exercem tal vontade, conforme suas variantes pessoais, e aqueles que apenas se deixam levar pelos demais²¹⁶. Eis uma ideia que interessa exclusivamente para a discussão da falácia da representação e do papel dos partidos políticos enquanto órgãos de formação da vontade do Estado.

Mas é certo que o fato desses representantes buscarem, periodicamente, a aprovação popular de seus atos em tal qualidade, junto aos representados, é suficiente para configurar enquanto democrático tal Estado. Nem é preciso dizer acerca da impossibilidade de todos os cidadãos exercerem pessoalmente todos os atos de formação da vontade do Estado²¹⁷. Se a representação imprescinde de se justificar e prestar contas perante o povo não há como afirmar que tal Estado não seja democrático. Mais do que isso, a representação e a presença partidária tornou-se uma necessidade para a racionalização do Estado democrático. Logo, esse povo é qualificado.

Portanto, a democracia só poderá existir se os indivíduos se agruparem segundo suas afinidades políticas, com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos²¹⁸.

Daí porque Kelsen acusar as tentativas de afastamento dos partidos políticos de condutas antidemocráticas. O ideal de exercício direto pelo povo da formação da vontade do Estado é, em seus dizeres, um “ideal antidemocrático”²¹⁹. O Estado e o povo estão além desses instrumentos necessários para o exercício da democracia. O professor de

²¹⁵ Ibid. p. 38.

²¹⁶ Ibid. p. 38-39.

²¹⁷ “A democracia do Estado moderno é a democracia indireta, parlamentar, em que a vontade geral diretiva só é formada por uma maioria de eleitos pela maioria dos titulares dos direitos políticos”. Ibid. p.43.

²¹⁸ Ibid. p. 39-40.

²¹⁹ Ibid. p. 40.

Berkeley não nega que na maior parte dos Estados tidos como democráticos, a máquina estatal é colocada a serviço de grupos dominantes, em que a realidade se sobrepõe ao ideal. E afirmar que os mesmos se prestam ao interesse geral e solidário seria “tentar justificar a realidade com motivos políticos”²²⁰. Mas o ideal em torno da fundação e da diretriz partidária acaba servindo como mal menor para outras soluções como agrupamentos dirigidos a substituir os partidos políticos.

Ademais, em democracias de irrestrito partidarismo, como no Brasil, a formação de partidos políticos, ainda que pequenos, permite o agrupamento do povo ao redor de novos ideais, o que, com o tempo, deixa de permitir que um único grupo se mostre dominante acerca da vontade estatal²²¹.

Kelsen vai além, para afirmar que, num primeiro momento, sequer seria possível falar em um povo, mas que o mesmo se consolida na medida em que a massa de indivíduos de agrupa e se organiza em partidos políticos para daí em diante participar da formação da vontade estatal e desencadear as forças sociais²²². Eis, então, uma noção real do povo, em contraposição a uma noção meramente idealista.

Pois bem.

Como recorda o professor austríaco, a democracia, ainda na acepção grega, trazia em sua essência “a participação dos governados no governo” e “o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política”. Não, evidentemente, no sentido de que todas as decisões políticas sejam formadas no interesse do povo, mas sim de que ao povo a participação é possibilitada, ainda que a uma pequena parte, como visto pouco acima²²³.

A forma com quem o povo exerce esse poder é, na realidade, um processo. Pode ser por meio de um único representante eleito por sufrágio universal, livre, igualitário e secreto. Pode ser, em alguns casos, diretamente. Pode ser por meio de representantes legisladores ou por assembleias específicas, como referendo ou plebiscito. Se existe algum

²²⁰ Ibid. p. 40-41.

²²¹ “Dada a oposição de interesses, que é da experiência e que aqui é inevitável, a vontade geral, se não deve exprimir exclusivamente o interesse de um único grupo, só pode ser a resultante, a conciliação entre interesses opostos. A formação do povo em partidos políticos na realidade é uma organização necessária a fim de que esses acordos possam ser realizados, a fim de que a vontade geral possa mover-se ao longo de uma linha média. A hostilidade à formação dos partidos e, portanto, em última análise, à democracia, serve – consciente ou inconscientemente – a forças políticas que visam ao domínio absoluto dos interesses de um só grupo e que, na mesma medida em que não estão dispostas a levar em conta os interesses opostos, procuram dissimular a verdadeira natureza dos interesses que defendem, sob a qualificação de interesse coletivo ‘orgânico’, ‘verdadeiro’, bem-intencionado’”. Ibid. p. 41.

²²² Ibid. p. 42.

²²³ Ibid. p. 141-142.

tipo de participação popular ampla, ainda que culmine em um tipo de afunilamento decisional, então tem-se democracia.

Isso significa que, embora sob um prisma do Estado atual, a ordem jurídica é criada e reproduzida por si mesma, num dado momento passado o modelo de Estado foi determinado pelo povo. E, mesmo atualmente, o modelo apenas se mantém porque é aceito pelo povo. Se por acaso essa confiança se vence, o efeito é revolucionário.

Eis a razão pela qual se afirma com veemência que o poder constituinte originário é ilimitado, pois assim o é o poder soberano do povo. O artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 já proclamava: “O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação”. Na democracia, essa noção é aclarada pela existência de instrumentos que permitam ao povo reavaliar seus governantes de tempos em tempos: “a democracia é essencialmente um governo *do* povo”²²⁴.

Ora, se o modelo democrático parte da premissa da liberdade intelectual dos cidadãos para criar e recriar o sistema político, bem como para escolher aqueles que exercerão as funções às quais se deve a confiança administrativa, logo é possível dizer que a democracia parte do princípio de *autodeterminação popular*.

Claro que a autodeterminação está presa a um outro conceito, que será abordado mais adiante: o da liberdade. Pois para que exista condição de se autodeterminar é preciso que haja liberdade intelectual e política, ainda que relativa, mas suficientemente proporcionada pela democracia.

A autodeterminação dos povos, antes mesmo de um elemento da democracia, é um princípio reconhecido pelo direito internacional. A Carta da ONU, de São Francisco, assinada em 26 de junho de 1945, e integrada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto 19.841/45, já trazia como um dos propósitos das Nações Unidas, “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal” (artigo 1 – 2).

O instituto também foi reconhecido pelos artigos 1º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos²²⁵ e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²²⁶, de Nova York, ambos de 1966, que trazem o tema de forma mais dedicada.

²²⁴ Ibid. p. 143.

²²⁵ “1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. 2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no

Flávia Piovesan destaca que, de acordo com o Comitê de Direitos Humanos da ONU, sob a Recomendação Geral n.12/1984, a autodeterminação dos povos é considerada uma “*condição essencial para a eficaz garantia e a observância dos direitos humanos individuais e para a promoção e fortalecimento desses direitos*”²²⁷. Entre nós, o constituinte viu por bem inserir, pela primeira vez, a autodeterminação dos povos como princípio de relação internacional, consoante artigo 4º, IV, CF.

O poder exercido com fundamento na autodeterminação do povo impõe-se assim como condição de validade do próprio Estado Democrático, eis que gerido e soerguido pelo próprio elemento subjetivo. Sem o povo como construtor ativo do Estado – e não apenas um elemento dele – não é possível falar em autodeterminação.

Mais do que isso, a autodeterminação é condição para as consequências decorrentes da democracia, como já ressaltado em documentos internacionais: a promoção do ser humano, a garantia de direitos individuais e a instrumentação que permita a exigência perante o Estado de tais direitos.

A autodeterminação é, assim, o povo avalizando a representação exercida. Não implica, deve-se frisar, em o Estado atender a todo o anseio popular, eis que, ainda nas ocasiões em que não é difuso, é certo que o povo pode acabar individualizando as pretensões, e tendo como “verdadeiro” para si aquilo que o representante não entende como “verdadeira” vontade da sociedade. Isso, como diz Kelsen, não impede que se classifique como “verdadeira” democracia²²⁸.

Fossemos considerar que o povo somente está autodeterminado quando o Estado atende toda a sua vontade, certamente não haveria, por menor que fosse, democracia no mundo.

princípio do proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência. 3. Os Estados Partes do presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas” – entre nós promulgado pelo Decreto 592/1992.

²²⁶ Repete o artigo acima. Entre nós, Decreto 591/1992.

²²⁷ PIOVESAN, Flávia. Comentários ao artigo 4º, IV. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 160.

²²⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 146.

2.5 A RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MAIORIA

O princípio da maioria é uma constante no projeto democrático. Como já se disse, dada a impossibilidade de se atender aos anseios de todo o povo, muitas vezes em vista de questões conflitantes, entra em jogo o papel majoritário, de forma a satisfazer a maior parte daqueles que podem participar de uma determinada escolha.

De forma simplista, é comum dizer que “dentre os sujeitos da ordem social, o número dos que a aprovam será sempre maior que o número dos que a desaprovam – inteiramente ou em parte –, mas que permanecem obrigados pela ordem”²²⁹. Logo, basicamente, a ordem social deve estar de acordo com o maior número de sujeitos e em desacordo com o menor. Assim, a ordem social pode ser modificada pelo maior número de sujeitos, não sendo necessária unanimidade, o que poderia tornar a ordem social contra a maioria por vontade de apenas um sujeito.

Robert Dahl, em excelente trabalho, aponta quatro razões para justificar o domínio da maioria: a) *maximiza a autodeterminação*, em face da necessidade de se obter decisões coletivas para o alcance das finalidades do Estado; b) *o domínio da maioria como uma consequência necessária dos requisitos razoáveis* de May (a decisão democrática deve ser *decisiva*, deve escolher entre *x* e *y*; a decisão democrática não deve favorecer um eleitor ou outro, deve ser *anônima*; o procedimento deve ser *neutro*, sem favorecer ou desfavorecer uma alternativa em relação à outra; a regra de decisão deve ser *positivamente reativa*, isto é, se uma minoria fica satisfeita com um resultado indiferente para a maioria, logo, numa perspectiva utilitarista, deve ser preferida a escolha da minoria); c) *maior probabilidade de gerar decisões corretas*, pois o juízo combinado de muitas pessoas tende a ser mais acertado do que o de poucas; d) *maximização da utilidade*, pois a decisão da maioria beneficia um número maior do que prejudica²³⁰.

Mas se existe uma maioria, por via de consequência, há também uma minoria, que também anseia por direitos constitucionalmente garantidos. Logo, no Estado atual, a proteção da minoria acaba sendo um princípio decorrente do próprio princípio da maioria. Até porque, visualizando a questão de um panorama geral, a democracia se confunde em muitos aspectos com a ideia de liberdade, que somente poderia ter sentido se

²²⁹ Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. p. 410.

²³⁰ Dahl, Robert. *A democracia e seus críticos*. p. 215- 226.

a minoria não for sempre esmagada. Princípio da maioria não é princípio da dominação da minoria pela maioria.

O princípio de maioria em uma democracia é observado apenas se todos os cidadãos tiverem permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio de maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo se a exclusão for decidida pela maioria.

Se a minoria não for eliminada do procedimento no qual é criada a ordem social, sempre existe uma possibilidade de que a minoria influencie a vontade da maioria. Assim, é possível impedir, até certo ponto, que o conteúdo da ordem social venha a estar em oposição absoluta aos interesses da minoria. Esse é um elemento característico da democracia²³¹.

Como diria Kelsen, a proteção da minoria é “função essencial dos direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão”²³². É, na realidade, muito mais do que mera proteção do indivíduo em face do Estado, como pretende Kelsen²³³. Hodiernamente, a proteção das minorias ganhou cunho prestacional.

Carl Schmitt, ao discorrer sobre o posicionamento dos dominantes, ressalta que a falta de proteção às minorias pode acabar desvirtuando o processo democrático. Essa “mais-valia política” conduziria ao esmagamento progressivo das minorias. Nas palavras do mestre de Plettenberg, “quem domina 51% pode tornar ilegal, legalmente, os 49% restantes”²³⁴.

Em algumas situações específicas, pode ocorrer da vontade da minoria se sobrepor à vontade da maioria. É cediço que em face do poder constituinte originário, as Cartas Constitucionais merecem proteção especial contra alterações ocasionais. Entre nós, por exemplo, o artigo 60, §2º, da CF, exige aprovação, em dois turnos, nas duas Casas do Congresso Nacional, de três quintos dos votos dos membros, para emenda à Constituição.

Logo, mesmo que a maioria dos membros do Congresso, eleitos por sufrágio universal, pretendam a alteração da Constituição, deverão se render à minoria se não alcançarem o quórum necessário de aprovação.

²³¹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. p. 411.

²³² KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 67.

²³³ “Essa autolimitação significa que o rol dos direitos fundamentais e das liberdades fundamentais se transforma, de instrumento de proteção do indivíduo contra o Estado, em instrumento de proteção da minoria – de uma minoria qualificada – contra a maioria puramente absoluta; significa que as disposições referentes a certos interesses nacionais, religiosos, econômicos ou espirituais só podem ser decididas depois da aprovação de uma minoria qualificada, portanto só se maioria e minoria estiverem de acordo”. Ibid. p. 68.

²³⁴ SCHMITT, Carl. *Legalidad y legitimidad*. p.49.

Além disso, deve-se ter em mente que, como ensina o mestre austríaco, o princípio majoritário não se exerce como uma ordem da maioria sobre a minoria, “mas como resultado da influência mútua exercida pelos dois grupos, como resultante do embate das orientações políticas de suas vontades”. Mais ainda, a absoluta exclusão da minoria do processo político acaba retirando formalmente a minoria da formação da vontade geral e a maioria deixa de sê-lo sem a presença da minoria. Por isso Kelsen prefere chamar o princípio em discussão de “majoritário-minoritário”²³⁵.

Continua:

Todo o procedimento parlamentar tende a criar um meio-termo entre os interesses opostos, uma resultante das forças sociais de sentido contrário. Os diversos interesses dos grupos representados no parlamento podem exprimir-se, manifestar-se publicamente, encontrando as garantias necessárias no procedimento parlamentar. E, se o característico procedimento dialético-contraditório do parlamento tem algum sentido profundo, esse sentido só poderá ser o de transformar, de qualquer modo, a tese e a antítese dos interesses políticos numa síntese²³⁶.

Claro que essa conjunção de forças resta mais clara no sistema parlamentar, mas no Legislativo presidencialista proporcional também é possível afirmar que o funcionamento se dá de forma análoga, sobretudo quando consideramos um sistema multipartidário em que não raro são utilizados instrumentos de obstrução técnica das discussões e votações, como a minoria propositadamente se ausentar e, assim, impedir a existência de quórum de votação em determinados casos.

Isso significa que a democracia se ancora numa permanente instabilidade, a exigir a negociação constante dos grupos majoritário e minoritário. Mas tais divergências e conflitos de interesses são um pressuposto fático na existência de opiniões divergentes e de que a maioria não esmague a minoria. Até mesmo porque inexiste qualquer sociedade em que a harmonia e a comunhão de interesses reinem inesgotavelmente.

Kelsen, ainda, ressalta que a existência desse compromisso negocial auxilia – consciente ou inconscientemente – à sujeição voluntária dos indivíduos à ordem jurídica. Por conta disso, considera a democracia uma “aproximação do ideal de autodeterminação

²³⁵ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 69-70.

²³⁶ Ibid. p. 70. Ainda: “De fato, a influência exercida pela minoria sobre as decisões da maioria deverá ser necessariamente tanto mais importante quanto mais forte for a representação dessa ou dessas minorias no parlamento. O sistema proporcional indubitavelmente consolida essa tendência à liberdade, que deve impedir um domínio incontestado da vontade da maioria sobre a vontade da minoria”. p. 73.

completa”²³⁷. Todavia, deve-se ressaltar que esse respeito da minoria à ordem jurídica não implica em realização da vontade geral, eis que impossível. Nessa toada, cremos que, por melhor que seja a sujeição dos indivíduos à ordem jurídica, é mera ficção crer que em razão disso a autodeterminação está mais completa.

Em tempos contemporâneos, tem-se assistido com enorme frequência o exercício do papel contra-majoritário pelo Judiciário.

Na Alemanha, restou famoso o julgamento do *Bundesverfassungsgericht* acerca das cláusulas de barreira partidárias. Naquela ocasião, o Tribunal analisava a criação de uma norma segundo a qual a distribuição de assentos parlamentares a agremiações partidárias apenas se daria se atingidos 5% dos votos ou pelo menos três mandatos diretos. Sem se alcançar tal limite mínimo, a votação partidária era desprezada²³⁸.

Todavia, entendeu a Corte que tal dispositivo viola a igualdade de chances (*Chancengleichheit*), na medida em que impossibilitaria ao partido o acesso aos canais televisivos e ao financiamento público. A igualdade de chances, sob os aspectos da liberdade partidária e da isonomia, deve ser considerada um “autêntico *direito fundamental* dos partidos”²³⁹.

Claro que, como já dissemos em outra oportunidade, o acesso aos meios políticos deve ser proporcional à representatividade (cláusula de diferenciação – *Differenzierungsklausel*), mas sem um mínimo razoável de instrumentos para uma adequada e eficaz propaganda – *angemessene und wirksame Wahlpropaganda* – compromete não apenas a existência partidária, mas o direito de luta das minorias²⁴⁰.

Entre nós, em situação análoga, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.354, acerca da “cláusula de barreira à brasileira”, foi possível extrair com clareza a ideia sedimentada pelo Supremo de que não se admitirão restrições aos partidos minoritários que tornem inviável seu funcionamento. Isso porque, no entender do Supremo Tribunal Federal, as restrições ofendem o pluralismo político, a autonomia partidária, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e a representação das minorias nas Mesas e Comissões permanentes da Câmara e do Senado.

²³⁷ Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. p. 412.

²³⁸ BVerfGE, 24, 300.

²³⁹ Mendes, G.F.; Coelho, I.M.; Branco, P.G.G. *Curso de direito constitucional*. p. 783.

²⁴⁰ Borges de Oliveira, E.A. *Ativismo judicial e o papel das Cortes Constitucionais nas correções de rota da crise da democracia representativa*. p.28.

A questão voltou a ser debatida em face do MS 32.033 contra o Projeto de Lei Complementar 14/2013, com a mesma finalidade de imposição de barreira aos partidos pequenos.

De acordo com o relator do MS 32033, Ministro Gilmar Mendes, ajuizado em face do Projeto, a sua rápida tramitação deu-se de forma aparentemente casuística no anseio de alterar regras partidárias para a atual legislatura para prejudicar minorias políticas. Em face de tais fundamentos, o relator suspendeu, em 24 de abril de 2013, o trâmite do Projeto, até deliberação final da Corte sobre o mérito do mandado de segurança.

Posteriormente, em 12 de junho de 2013, o relator considerou inconstitucional a restrição a novos partidos nas eleições de 2014.

O Projeto em questão foi apresentado cerca de um mês após o julgamento da ADI 4430, acerca da distribuição do tempo de propaganda eleitoral entre legendas criadas após as eleições de 2010. A decisão permitiu que partidos recém criados – Partido Social Democrático (PSD) e Partido Ecológico Nacional (PEN) – disputassem as eleições de 2012 com recursos financeiro e de comunicação compatíveis com as respectivas representatividades.

Mas o Projeto opôs-se ao decidido pelo STF, criando flagrante discriminação entre parlamentares eleitos na mesma legislatura e os que estão se mobilizando para criar, fundir ou incorporar partidos para as futuras eleições, alterando as regras delineadas no julgamento da supracitada ADI.

Conforme ressaltou o relator em seu voto, “em uma concepção majoritária de democracia, as regras que regem o processo democrático-eleitoral devem ser previsíveis e justas, de modo a viabilizar que a minoria de hoje possa eventualmente vir a se transformar em maioria no dia seguinte”. Continuou: “sem isso, minam-se as próprias condições de legitimidade do regime democrático”²⁴¹.

A despeito dos fundamentos conferidos pelo Ministro Gilmar Mendes, em que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli e Celso de Mello, o Ministro Teori Zavascki abriu divergência por uma questão técnica, entendendo que não cabe ao STF apreciação de inconstitucionalidade material em projeto de lei, no que foi seguido pelos Ministros Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio. Assim, a liminar foi cassada e, por conta da inviabilidade do pretendido, o Mandado de Segurança foi indeferido.

²⁴¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=240979>>.

De qualquer forma, restaram assentadas importantes premissas.

Essa possibilidade de discussão ampla no âmbito judicial impele sempre a maioria para uma tentativa de equilíbrio em face das minorias, de forma a não ver, posteriormente, o exercício do papel contra-majoritário do Judiciário colocar abaixo toda a pretensão:

Mesmo que, na maioria das vezes, essas tentativas se mostrem infrutíferas, até porque não é usual produzirem-se leis inconstitucionais, a simples possibilidade de se levar a matéria para um *segundo turno* de discussão e votação, fora da arena política, só essa possibilidade já impele o governo e a sua base parlamentar a negociar com as minorias, cujos direitos não podem ignorar sob uma errada compreensão do princípio majoritário²⁴².

Como ressalta a professor Monica Caggiano, reportando a Sartori, a partilha do poder deve ser eficaz para concretizar o binômio “*governo da maioria – direitos da minoria*”, “considerando, ademais, que em terrenos democráticos produzem-se *minorias* no plural e não uma minoria homogênea”²⁴³.

De certa, retomaremos a questão no item 3.4. Mas desde já resta configurada a compreensão de que, cada vez com mais ênfase, e com maior participação pública – hodiernamente com destaque ao Judiciário – os direitos das minorias ganham relevo e proteção eficaz, não para romper com o princípio da maioria, mas, na verdade, para garanti-lo. Como é cediço, somente existirão majorias se houver minorias protegidas.

2.6 LIBERDADE

Liberdade é a pedra de toque da democracia²⁴⁴.

Kelsen relembra a filosofia clássica, ao ressaltar que a liberdade é inerente à natureza humana: “É a própria natureza que, exigindo liberdade, se rebela contra a

²⁴² MENDES, G.F; COELHO, I.M.; BRANCO, P.G.G. *Curso de direito constitucional*. p. 144.

²⁴³ CAGGIANO, Monica H. S. *Oposição na política*. p. 61.

²⁴⁴ Como afirma Dallari: “No final do século XVIII consagrou-se a liberdade como o valor supremo do indivíduo, afirmando-se que se ela fosse amplamente assegurada todos os valores estariam protegidos, inclusive a igualdade”. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 300.

sociedade”²⁴⁵. No homem reina um sentimento primitivo de não se deixar dominar por outrem. Daí porque a vida em sociedade é um eterno confronto entre o instinto e a necessidade humanas²⁴⁶. Como afirma Nietzsche, é o “desejo mais temível e mais profundo do homem, sua necessidade de potência”²⁴⁷.

Nessa estrutura de pensamento, a perspectiva de igualdade acaba auxiliando a manutenção de um ideal de liberdade, pois se todos são iguais não é correto que uns mandem nos outros. Kelsen, no entanto, reconhece: “Mas a experiência ensina que, se quisermos ser realmente todos iguais, deveremos deixar-nos comandar”²⁴⁸. A bem da verdade, as ideias de liberdade e igualdade precisam se unir justamente ao redor da democracia para que ambas possam ter uma vivência prática.

Se deve haver sociedade e, mais ainda, Estado, deve haver um regulamento obrigatório das relações dos homens entre si, deve haver um poder. Mas, se devemos ser comandados, queremos sê-lo por nós mesmos. A liberdade natural transforma-se em liberdade social ou política. É politicamente livre aquele que está submetido, sim, mas à vontade própria e não alheia. Com isso apresenta-se a antítese de princípio das formas políticas e sociais²⁴⁹.

A visão de liberdade enquanto livre-arbítrio ou liberdade natural é, aliás, por demais manceba para ser discutida no atual estado de coisas²⁵⁰. Ninguém há de negar que liberdade natural tornaria impossível a vida em sociedade e, por via de consequência, a própria democracia. Ainda, importante ter em mente a decorrência da escolha da maioria como fundamental para compreender a liberdade, isto é, como não é possível garantir a liberdade ampla de todos, é preciso garantir do maior número de indivíduos. Com isso,

²⁴⁵ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 27.

²⁴⁶ “A ideia de liberdade tem originalmente uma significação puramente negativa. Ela significa a ausência de qualquer compromisso, de qualquer autoridade obrigatória. Sociedade, no entanto, significa ordem, e ordem significa compromissos. O Estado é uma ordem social por meio da qual indivíduos são obrigados a certa conduta. No sentido original de liberdade, só é livre quem vive fora da sociedade e do Estado. A liberdade, no sentido original, só pode ser encontrada naquele ‘estado natural’ que a teoria do Direito natural do século XVIII contrastava com o ‘estado social’. Tal liberdade é a anarquia. Portanto, para fornecer o critério de acordo com o qual são distinguidos diferentes tipos de Estado, a ideia de liberdade deve assumir outra conotação, que a original, negativa. A liberdade natural transforma-se em liberdade política. Essa metamorfose da ideia de liberdade é de maior importância para todo o nosso pensamento político”. KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. p. 407.

²⁴⁷ NIETZSCHE, Friedrich. *The will to power*. p. 383-384. No original: “The most fearful and fundamental desire in man, his drive for power”.

²⁴⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 27.

²⁴⁹ Ibid. p. 28.

²⁵⁰ Por exemplo, o artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudica o outro”.

aproxima-se com mais exatidão a vontade do maior número de cidadãos da vontade do Estado²⁵¹.

Mas a compreensão de que a ausência de domínios deve sucumbir a uma liberdade como autodeterminação do indivíduo perante um Estado e, logo, limitadora, é apenas introdutória quando o assunto é democracia. Outras questões vieram a surgir, igualmente essenciais, como a dúvida acerca da existência da liberdade apenas no momento de exercício do sufrágio, necessidade de unanimidade, o pacto social etc.

Antes de mais nada, é preciso admitir que apenas a criação de um ente como o Estado permite que o homem admita a restrição da sua liberdade, que a vê limitada não por outros homens, mas por um ente que, teoricamente, equivale-se à soma da coletividade. O problema é que, na história da democracia, não raro se viu a “liberdade” a justificar a sua própria falta.

Em afronta ao Absolutismo, a maior arma dos teóricos liberais para sobrepujar toda a sociedade em nome próprio e exercer o poder como um denominador do bem comum foi a questão da liberdade. Pela liberdade que se exerceram na história as mais atrozes dominações, sempre com o aspecto de libertinagem e nunca com vestes de submissão ao poder alheio.

No Estado Liberal a bandeira da liberdade nunca fora tão mascarada. Contra um Estado Absolutista, solapou-se um rei, que se apontava como soberano, para transformar em também soberano não mais um homem, mas uma classe, com privilégios análogos e poder “escravizador”, ainda que sob o manto de uma falsa tripartição. Ou, como assevera o professor Paulo Bonavides, a burguesia fez “pretensiosamente da doutrina de uma classe a doutrina de todas as classes”²⁵².

Se lográssemos, sem cair no exagero da generalização, fazer amplo e categórico asserto, diríamos que a crise do Ocidente é principalmente a crise da liberdade na sua conceituação clássica, oriunda do liberalismo, e caduca perante os novos rumos que tomou a evolução social²⁵³.

²⁵¹ “O parecer de que o grau de liberdade na sociedade é proporcional ao número de indivíduos livres subentende que todos os indivíduos têm igual valor político e que todos têm o mesmo direito à liberdade, ou seja, o mesmo direito de que a vontade coletiva esteja em concordância com a sua vontade individual. Apenas caso seja irrelevante saber se um ou outro é livre nesse sentido (porque um é politicamente igual ao outro), é que se justifica o postulado de que tantos quanto possível deverão ser livres, de que o mero número de indivíduos livres é decisivo. Assim, o princípio de maioria, e, portanto, a ideia de democracia, é uma síntese das ideias de liberdade e igualdade”. Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. p. 410-411.

²⁵² BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.6.

²⁵³ Ibid. p.30-31.

Para Bobbio, o ponto central do Estado Liberal na garantia de uma pseudo liberdade era a teoria do controle do poder e a teoria da limitação das tarefas do Estado. Assim, o Estado mínimo preconizado influiria o mínimo possível na esfera individual, sendo somente um mal necessário para a garantia da própria liberdade²⁵⁴.

Mas se os conceitos de poder e liberdade andam na contramão²⁵⁵ é salutar observar que a liberdade somente poderia ser garantida pelo poder²⁵⁶. E, mais do que isso, voltando aos ensinamentos de Rousseau, o poder era o mesmo, somente havia mudado o seu titular. A liberdade da burguesia era “uma liberdade que, de modo concreto, só a ela aproveitava em grande parte”²⁵⁷.

De acordo com o professor Luiz Guilherme Marinoni, o império da lei era o garantidor da liberdade burguesa, servindo-lhe contra o império de homens. O problema é que, ainda segundo o processualista paranaense, a mesma liberdade que afastava o Estado do homem, preconizando uma ideia de igualdade, não se cuidava de que em verdade no seio social havia gritantes diferenças sociais que não mais poderiam ser remediadas por este mesmo Estado mínimo²⁵⁸.

Ora, como considerar a liberdade propugnada sem se ater a dois destinatários tão diferentes? De um lado, a liberdade era um trunfo para a burguesia, que lhe aproveitaria ao máximo na esfera comercial, enriquecendo-se ainda mais, economicamente e em poder. De outro, a não-intervenção do Estado para o povo traduzir-se-ia em completo abandono, tornando, assim, o pobre cada vez mais pobre, tudo isso sob uma pretensa bandeira de libertinagem. Ou como assevera Dworkin, ao tratar das restrições à liberdade, a concepção liberal de igualdade “proíbe um governo de basear-se na alegação de que certas formas de vida são intrinsicamente mais valiosas que outras”²⁵⁹. O problema dessa construção é que se funda em uma igualdade que inexiste na prática e se propaga

²⁵⁴ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. p.21.

²⁵⁵ “Há uma acepção de liberdade – que é a acepção prevalecente na tradição liberal – segundo a qual ‘liberdade’ e ‘poder’ são dois termos antitéticos, que denotam duas realidades em contraste entre si e são, portanto, incompatíveis: nas relações entre duas pessoas, à medida que se estende o poder (poder de comandar ou de impedir) de uma diminui a liberdade em sentido negativo da outra e, vice-versa, à medida que a segunda amplia a sua esfera de liberdade diminui o poder da primeira”. Ibid. p.20.

²⁵⁶ Segundo o professor Paulo Bonavides, tanto no antiliberalismo das doutrinas totalitárias, quanto na democracia do Estado Social, ocorreu a aproximação dos conceitos de liberdade e poder: “Ao invés de antagonismo e dualismo, o pendor monista de reconciliação”. BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.177-178.

²⁵⁷ Ibid. p.40.

²⁵⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*. v. I. p.27.

²⁵⁹ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. p.422.

quando o mesmo governo não se atém a essas diferenças clarividentes, restando agravadas ainda mais as diferenças morais e políticas, como classifica Rousseau²⁶⁰.

A ideia de liberdade dentro do Estado Liberal, com foco no indivíduo, parte do pressuposto de que o cidadão pode fazer tudo aquilo que não lhe for proibido, restando as proibições como exceção²⁶¹. Aliás, as restrições somente são levadas a cabo em último caso, quando lhe são confiadas uma real necessidade para o bem comum. Isso tudo dentro de um aspecto utilitarista, segundo o qual “as restrições à liberdade são necessárias para promover um objetivo coletivo da comunidade”, porque esse objetivo é mais “ampla ou profundamente desejado do que outro qualquer”²⁶².

Hart também descarrega sua crítica sobre o conceito democrático de Stuart Mill, para quem o preço da democracia, que valia a pena ser pago, estaria fundado na possibilidade da maioria oprimir a minoria²⁶³. De acordo com Hart, Morley observava que, a despeito da preocupação com a vigilância democrática, nesse aspecto, “onde Mill buscava proteger a minoria da coerção da maioria, segundo os princípios de Stephen, a minoria ficaria esquecida”. Por fim, Hart conclui que parece “realmente fácil acreditar que a fidelidade aos princípios democráticos impõe a aceitação do que se pode chamar de *populismo moral*: a concepção de que a maioria tem o direito moral de determinar como todos devem viver”. Ainda, segundo o professor de Oxford, esta “é uma má interpretação da democracia, a ameaçar a liberdade individual”, pois reside sua justificativa em aceitar “que tudo que a maioria faz, com este poder, se encontra além das críticas e jamais sujeito à resistência”²⁶⁴.

Para Kant, desviando um pouco do foco em questão, a liberdade é descrita dentro do imperativo categórico do homem, como determinada pela autonomia da vontade da racionalidade do homem. A liberdade é intocável, não pode ser visualizada por si

²⁶⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. p.143.

²⁶¹ “Os mecanismos constitucionais que caracterizam o Estado de direito têm o objetivo de defender o indivíduo dos abusos do poder. Em outras palavras, são garantias de liberdade, da assim chamada liberdade negativa, entendida como esfera de ação em que o indivíduo não está obrigado por quem detém o poder coativo a fazer aquilo que deseja ou não está impedido de fazer aquilo que deseja”. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. p.20.

²⁶² DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. p.422.

²⁶³ “Além disso, a vontade do povo significa praticamente a vontade da *parte* mais numerosa ou mais ativa do povo: a maioria, ou aqueles que são bem-sucedidos em se fazer aceitos como a maioria; por conseguinte, o povo *pode* desejar oprimir uma parte de sua multidão; e são necessárias tantas precauções contra este como contra qualquer outro abuso de poder. Portanto, a limitação do poder do governo sobre os indivíduos não perde nada de sua importância quando os donos do poder devem prestar contas regularmente para a comunidade, isto é, para o grupo mais forte nela... Nas especulações políticas, a ‘tirania da maioria’ é incluída agora, em geral, entre os males contra os quais a sociedade deve ficar de guarda”. MILL, Stuart. *A liberdade*. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do Direito*. p.383.

²⁶⁴ HART, H.L.A. *Direito, liberdade, moralidade*. p.95-96.

mesma, mas não escapa da observação a partir da ação racional do homem. Mais do que isso, o homem somente pode agir racionalmente sob a necessária ideia de liberdade, pois, como afirma o insigne filósofo, a vontade de um ser “só pode ser uma vontade própria sob a ideia da liberdade, e, portanto, é preciso atribuir, em sentido prático, uma tal vontade a todos os seres racionais”²⁶⁵.

Dessa forma, a liberdade, pressuposto de sua ação racional, é a vontade de agir segundo leis morais. E para Kant, “A *vontade* é uma espécie de causalidade dos seres vivos, enquanto racionais, e *liberdade* seria a propriedade desta causalidade, pela qual ela pode ser eficiente, independentemente de causas estranhas que a *determinem*”²⁶⁶. Como a causalidade sempre pressupõe uma causa e efeito²⁶⁷, tem-se que a liberdade, dentro do ser racional, advém de uma causalidade nos termos de leis imutáveis, segundo a qual a vontade seria guiada pela própria razão, blindada de influências externas, pois do contrário a vontade se basearia em impulsos.

O que talvez seja falho na teoria de Kant é explicar como se procede a formação dessa razão quase inconsciente, segundo a qual a liberdade de agir, ou seja, a autonomia da vontade, guia-se nos termos de leis imutáveis e afastadas dos impulsos e quaisquer outras influências. A despeito da genialidade do filósofo alemão, como decidir o momento em que uma lei se torna imutável e quando a razão ainda está em formação? Além disso, como sublinhar que os efeitos externos e os impulsos conseguem de fato não influir na razão e, conseqüentemente, na autonomia da vontade e na liberdade do indivíduo? Não estão mesmo as leis morais em constante transformação?

Em outro sentido, o momento de superação ideológica da liberdade no liberalismo começou mesmo antes da concepção do Estado Liberal, com Rousseau. Se para os liberais não poderia haver liberdade fora do liberalismo, incumbiu-se primeiramente Rousseau de apontar que a liberdade dos liberais não se estendia a todas as classes, em nenhum dos âmbitos político, econômico e social.

Sábio foi o estudo do professor Paulo Bonavides nesse sentido, segundo o qual em “Rousseau, há uma posituação social da liberdade. Ele assinala precursoramente o fim da metafísica individualista da burguesia e cria tecnicamente o acesso à democracia social, com a preservação da liberdade”²⁶⁸. Rousseau estava impetuoso em desmascarar o

²⁶⁵ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. p.96.

²⁶⁶ Ibid. p.93.

²⁶⁷ HUME, David. *Investigação sobre o entendimento humano*. p.168.

²⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.201.

conceito de liberdade para todas as classes, como defendiam os burgueses, diante de um desprestígio do poder, que na verdade nunca ocorrera.

Sua *volonté générale* retirava da alçada do indivíduo a concepção da liberdade e a remetia para a construção de toda a sua doutrina democrática, aproximando-se dessa forma do modelo ateniense²⁶⁹ e plantando os germes de um Estado Social²⁷⁰. “Reorganizar o poder nas suas fontes, extraí-lo do povo, de suas nascentes puras, eis o caminho que se fazia mister seguir na filosofia rousseauiana para se acercar do conhecimento e da consagração verdadeira da liberdade”²⁷¹.

É esse sem dúvida o modelo inspirador da liberdade contemporânea, a partir de uma real integração entre indivíduo e sociedade, e não mais de uma defesa do indivíduo perante o poder, mas, ao contrário, de uma confiança da sociedade, considerada como tal, no poder, esperando dele atitudes que comprovem preocupações sociais nos termos da igualdade material, não mais da mera igualdade formal. Também não escapam tais observações ao constitucionalismo contemporâneo, ou seja, o nosso Estado Constitucional Social. Ou, nos termos do professor Ovídio Baptista, liberdade não é apenas liberdade para concordar, pois isto também tinham os nazistas²⁷².

Miguel Reale, em seus estudos anteriores à Assembléia Nacional Constituinte de 1988, confrontando a Social Democracia com a Democracia Social, indicou cinco diretrizes que se complementam, da qual destacamos duas, a saber:

c) a consideração de cada indivíduo, não apenas como cidadão, ou titular de direitos políticos, mas também em sua *situação concreta*, capaz de assegurar-lhe *liberdade como poder de decidir e de participar*, tanto dos serviços do Estado como da fruição dos benefícios sociais resultantes do progresso científico e tecnológico;

(...)

e) balizamento da ação política e econômica pelo respeito ao valor da *liberdade de opção e de iniciativa* considerado como valor preferencial, por ser da essência mesma do homem²⁷³.

²⁶⁹ “Os que se entristecem com o cisma entre o individual e o social na Idade Moderna encontram motivos de encantamento ao contemplarem enternecidamente aqueles tempos remotos, em que a sociedade política teria realizado, de forma concreta, o ideal da liberdade humana, produzindo o milagre da vinculação orgânica entre o indivíduo e a comunidade”. Ibid. p.153.

²⁷⁰ “Ademais, a erupção da denominada ‘questão social’ provocará o surgimento e a ‘expansão de movimento de inconformismo’ e pavimentará o caminho ao surgimento de novo tipo de Estado, aquele denominado ‘Social’. Neste cenário de questões postas pela problemática social, a demanda por respostas prontas e eficazes chega a delinear um novo papel ao ‘governo’, dando as bases para que este novo Estado tenha perfil decididamente ‘resolutor’”. BEÇAK, Rubens. *Democracia*. p.26-27.

²⁷¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.191.

²⁷² SILVA, Ovídio A. Baptista. *Processo e ideologia*. p.297.

²⁷³ REALE, Miguel. *Liberdade e democracia*. p.11.

Desse particular conceito de liberdade não se pode desligar num instante em que se almeja teorizar a democracia dentro de uma esfera constitucional social. Isso porque aquele conceito liberal de liberdade está plenamente vinculado com as famigeradas noções sobre o individualismo. Entretanto, se o projeto de uma nova sociedade é a si mesma, então sobre ela recairá a tutela estatal, não mais sobre o indivíduo considerado isoladamente.

O modelo edificado sob a bandeira do liberalismo apenas serviu para demonstrar que “a liberdade como valor supremo era a causa inevitável da desigualdade”²⁷⁴ e que liberdade protetiva em face do Estado era apenas uma pequena vertente do conceito. Como assevera Foucault, acerca de Nietzsche, a liberdade, longe de ligar o homem à verdade, resumir-se-ia apenas a uma “invenção das classes dominantes”²⁷⁵.

Passou-se a questionar, então, se uma liberdade diminuta poderia assegurar, com mais eficácia, a igualdade material entre os cidadãos.

Kelsen possui uma opinião bastante polêmica acerca da relação entre democracia e liberdade. Para ele, a democracia existe com a possibilidade de participação do indivíduo na formação da vontade estatal, ainda que as liberdades individuais fossem extremamente limitadas²⁷⁶.

Parece-nos, todavia, que, na prática, existe antagonismo entre os dados. Estados que tendem a restringir as liberdades individuais acabam por limitar a participação do indivíduo na formação da vontade estatal, até porque muitos direitos acabam coligados entre si. Assim, por exemplo, o exercício do direito de sufrágio está ao mesmo tempo na seara das liberdades individuais e na participação do indivíduo na formação da vontade estatal. Incompreensível como a diminuição de um possa resultar no aumento do outro.

Sábia, aliás, a observação de Hegel:

É o Estado a realidade em ato da liberdade concreta. Ora, a liberdade concreta consiste em a individualidade pessoal, com os seus particulares, de tal modo possuir o seu pleno desenvolvimento e o reconhecimento dos seus direitos para si (nos sistemas da família e da sociedade civil) que, em parte, se integram por si mesmos no interesse universal e, em parte, consciente e voluntariamente o reconhecem como seu particular espírito substancial e para ele agem como seu último fim²⁷⁷.

²⁷⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 301.

²⁷⁵ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. p.18.

²⁷⁶ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 32.

²⁷⁷ HEGEL, G.W.F. *Princípios da filosofia do Direito*. p.225.

Hodiernamente, e para os fins desta tese, é essencial compreender a liberdade de uma forma mais qualificada do que outrora, consoante os estudos que acima traçamos.

Primeiramente, não se deve olvidar, embora superada, a noção de que o primeiro objetivo da liberdade era proteger o direito individual em face do Estado. Assim, a abdicação do indivíduo de parcela da sua liberdade não significa que o Estado possa contra ele se voltar para exigências ilimitadas.

A superação, evidentemente, conduziu a um segundo momento, mas sem apagar o primeiro, em que a efetivação da liberdade não mais se limita a um bloqueio em face do Estado. Ao contrário, cai o muro que separa indivíduo do Estado para que aquele possa tecer exigências prestacionais em face deste. E essa nova modalidade adentra, inclusive, quanto à efetivação da democracia.

A democracia pode estar, por exemplo, protegida de forma defensiva, quando a Constituição proíbe o Estado de se imiscuir na criação dos partidos políticos (artigo 17, *caput*). Assim como pode ter cunho prestacional com o fundamento do Estado de promover o pluralismo político (artigo 1º, V).

Esse estágio voltou a ser requalificado pelas dimensões coletivas. Assim, a democracia, na atualidade, é visualizada tanto do aspecto da participação individual, como da participação coletiva. Isto é, a liberdade individual e a liberdade coletiva.

Obviamente, a liberdade na democracia é aquela caracterizada pelo seu teor político, limitada pela necessidade de se manter em funcionamento o próprio Estado Democrático. Democracia sem restrição à liberdade tornar-se-á, rapidamente, anarquia. Por outra via, tal restrição somente é compreensível na medida necessária para permitir a execução das regras do próprio jogo democrático. Além desse ponto, começa a arranhar a democracia.

Mas se é fato que a liberdade tem elementos peculiares, qualificados pela democracia, não menos verdade é a afirmativa de que, em certo aspecto, somente pode ser plenamente compreensível quando colocada ao lado da *igualdade*.

2.7 IGUALDADE

Em termos democráticos, *igualdade e liberdade* caminham de mãos dadas. Seu momento de aproximação, inegavelmente, decorreu do Estado Liberal, mas – vale aqui a crítica feita acima – naquele instante a diretriz era meramente formal²⁷⁸.

Para alguns, como Forsthoff e o Tribunal Constitucional da Alemanha, em inúmeros julgados, a igualdade tem caráter suprapositivo, anterior ao Estado, e a ela seria devido respeito ainda que deixasse de constar das Constituições²⁷⁹.

Igualdade é, no Direito, um termo plurissêmico e que pode servir às mais diversas vertentes. Insta consignar que, no presente trabalho, o objetivo é atender unicamente à compreensão do termo como elemento da *democracia*, nos termos da conceituação oferecida pelo Tribunal Alemão em 1952²⁸⁰⁻²⁸¹.

Na história democrática, no entanto, a *igualdade*, enquanto decorrência da *liberdade*, escancarou regimes extremamente desiguais. Como só eram *livres* aqueles que participam ativamente do poder econômico, restava concludente que não havia *igualdade* que se sustentasse²⁸².

Como ressalta Dallari, a partir de então, a corrente social inverteu tal perspectiva, no sentido de que somente seria possível proporcionar *liberdade* a todos

²⁷⁸ “Por isso se considera que esta igualdade é um pressuposto para a uniformização do regime das liberdades individuais a favor de todos os sujeitos de um ordenamento jurídico. A igualdade jurídica surge, assim, indissociável da própria *liberdade* individual”. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 426.

²⁷⁹ MENDES, G.F.; COELHO, I.M.; BRANCO, P.G.G. *Curso de direito constitucional*. p. 158.

²⁸⁰ “A estreita associação entre a democracia e certos tipos de igualdade nos leva a uma conclusão moral importante: se a liberdade, o desenvolvimento pessoal e o avanço dos interesses compartilhados são bons objetivos, e se as pessoas são intrinsecamente iguais em seu valor moral, isso significa que as oportunidades para alcançar esses bens devem ser distribuídas igualmente a todas as pessoas. Visto sob essa perspectiva, o processo democrático torna-se nada menos que um requisito da justiça distributiva. Portanto, o processo democrático se justifica não apenas por seus próprios valores últimos, mas também como um meio necessário para a justiça distributiva”. DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p.496.

²⁸¹ Interessante a análise de Renato Janine Ribeiro, para quem a igualdade está vinculada à *democracia*, não à *república*: “A tese principal destes dois livros é que a república funciona pela vontade e a democracia, pelo desejo. A democracia expressa o desejo por mais. Bem orientado, esse desejo se converte em direito à igualdade, de bens, de oportunidades ou perante a lei. Já a república consiste na necessidade ou obrigação de reprimir o próprio desejo, a fim de respeitar um bem comum que não é o patrimônio de uma sociedade por ações, mas o cerne do convívio social. Não há política digna desse nome, hoje, que não seja republicana e democrática. O problema é que as duas vertentes não se conciliam facilmente. Se tendermos à democracia, o desejo de igualdade, e o desejo em geral, poderá inviabilizar o investimento de longo prazo, o respeito ao outro, a contenção. A própria conversão do desejo em direito é um elemento republicano. Contudo, se enfatizarmos a república, poderá ser que o respeito à coisa pública se torne um fim em si, e deixe de lado a igualdade: teremos uma república de juizes (ou promotores), sem o aquecimento que está na democracia”. *A República*. p.77.

²⁸² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 301.

diante de um “sistema de controle social que assegurasse a igualdade de todos os indivíduos”²⁸³. Enquanto houvesse classes privilegiadas – como a burguesia no Estado Liberal – seria impossível qualquer espectro de igualdade material.

As injustiças profundas, contidas nas desigualdades, eram interpretadas como consequência de falhas na organização social, acumuladas durante muitos séculos. Chegara-se a um ponto em que havia uma classe cheia de privilégios, encontrando-se entre os privilégios muitos indivíduos que não revelavam o mínimo valor pessoal e que nada tinham feito para justificar sua posição. De outro lado, uma classe desprovida de qualquer proteção e sem possibilidade prática de exercer os direitos que formalmente possuía. Essa classe, portanto, não tinha liberdade e não era tratada com igualdade. Colocou-se então a igualdade como valor supremo, do qual todos os outros deveriam depender, pois mesmo as restrições aos valores seriam impostas com igualdade para todos os indivíduos e isso seria justo²⁸⁴.

O problema que nasce, então, é o entrave na balança da liberdade e igualdade. Se conferida primazia à primeira, a organização social culminaria em desigualdade. Se, por outro lado, o Estado intervém com mais ênfase no intuito de uma organização social mais igualitária, ofendida estaria a liberdade. A discussão apenas não se instala quando a igualdade é meramente formal, como ocorrera com o Estado Liberal²⁸⁵.

Ora, se consideramos, por outra via, uma igualdade substancial, no tocante ao regime democrático, haverá uma exigência constante de balanceá-la com a liberdade, pois igualdade para além da mera formalidade exigirá uma atuação interventiva do próprio Estado, refreada pelo limite de que tal atuação não onere o preço da liberdade.

É um jogo de equilíbrios finos. Daí porque se afirmar que a democracia é naturalmente instável, como iremos abordar mais profundamente no tópico 3.1.

Igualdade material não pode ser apenas um direito, até porque qualquer exigência jurisdicional do conceito esbarraria em discussões sobre o seu próprio significado. Mas também porque sua efetivação demanda uma atuação conjunta de todos os organismos estatais.

²⁸³ Ibid. p. 301.

²⁸⁴ Ibid. p. 301.

²⁸⁵ “Liberdade e igualdade foram as grandes bandeiras do movimento constitucionalista e que passaram a integrar o corpo de todas as constituições do tipo ocidental democrático. Normalmente elas aparecem nas constituições lado a lado, como no caso da constituição brasileira. O clamor social por máxima liberdade possível choca-se contra o clamor social por máxima igualdade possível. Liberdade e igualdade encontram-se nas sociedades capitalistas em eterno conflito, pois a liberdade social é também a liberdade concorrencial inescrupulosa do mais forte; já a igualdade social exige, pelo contrário, justamente a existência da igualdade de chances e condições a serem concedidas aos mais fracos”. MARTINS, Leonardo. Comentários ao artigo 5º, *caput*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 223.

Claro que, por menor que seja o território, a igualdade mecânica se mostrará impossível pela natural desigualdade dos seus sujeitos e também pela valorização – correta – da meritocracia. Urge, então, a necessidade de uma *igualdade de possibilidades*, pois esta “admite a existência de relativas desigualdades, decorrentes da diferença de mérito individual, aferindo-se este através da contribuição de cada um à sociedade”²⁸⁶. E, desse ponto de vista, sobra mais espaço para a necessária *liberdade*, eis que a intervenção estatal se faz na implementação de condições, não na busca de méritos.

Ensina-nos Canotilho:

(...) o princípio da igualdade pode e deve considerar-se um **princípio de justiça social**. Assume relevo enquanto princípio de igualdade de oportunidades (*Equality of opportunity*) e de condições reais de vida. Garantir a “liberdade real” ou “liberdade igual” (*gleiche Freiheit*) é o propósito de numerosas normas e princípios consagrados na Constituição (...)²⁸⁷.

Ainda, é preciso ressaltar que igualdade, em termos democráticos, não significa igualdade entre homens tão distintos, mas a velha fórmula aristotélica tão ressaltada por Rui Barbosa de quinhoar desigualmente os desiguais²⁸⁸.

Dessa preocupação já esposava Nietzsche, para criticar o uso simples e desenfreado do corolário da igualdade:

O problema da “igualdade”, quando temos sede de distinção; ora, prescrevem-nos, ao contrário, que nos apliquemos as mesmas exigências de outrem. É de uma estupidez, de uma loucura tão visível! Mas é

²⁸⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p. 305. Em continuação: “A igualdade de possibilidades não se baseia, portanto, num critério artificial, admitindo realisticamente que há desigualdades entre os homens, mas exigindo que também as desigualdades sociais não decorram de fatores artificialmente criados ou de concepções egoístas e discriminatórias”. p. 305.

²⁸⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 430.

²⁸⁸ “A regra de igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nessa desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não, igualdade real”. BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Ainda: “Uma boa democracia garante que todos os cidadãos e grupos tenham os mesmos direitos e proteções legais e acesso pronto e significativo à justiça e ao poder. Isto implica também proibição de discriminação em função de sexo, raça, etnia, religião, orientação política ou qualquer outra condição”. DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *The quality of democracy*. p.24. No original: “A good democracy ensures that every citizen and group has the same rights and legal protections, and also meaningful, reasonably prompt access to justice and to power. This entails as well prohibition of discrimination on the basis of gender, race, ethnicity, religion, political orientation, or other extraneous conditions”.

considerada como uma ideia santa, superior, e mal percebemos nela a contradição racional²⁸⁹.

A garantia da igualdade pelas Constituições contemporâneas não tem o condão de, por si só, transformar todos em materialmente iguais, mesmo nos países em que reina alto Índice de Desenvolvimento Humano. Mas, como ensina Leonardo Martins, trata-se de um “mandamento de otimização”, isto é, “um princípio que anseia pela maior concretização possível, sobretudo em face de outros princípios que gozam também de dignidade constitucional (...) como o princípio da liberdade”²⁹⁰.

Uma especial aplicação para o princípio da igualdade na democracia já foi vista nesse trabalho, mas merece ser repisada. Trata da igualdade de oportunidades que deve ser conferida aos partidos políticos (*Chancengleichheit*) ou da igualdade de concorrência (*Gleichheit der Wettbewerbschancen*), em ocasião na qual o Tribunal Alemão afastou cláusula de barreira partidária desproporcional²⁹¹. A solução foi repetida entre nós na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.354.

Como ressalta Canotilho, é fato que os partidos são desiguais quanto “à inserção política, à implantação eleitoral e popular, à capacidade de mobilização, à organização e recursos materiais”. Mas a igualdade de oportunidades deve proporcionar um sistema em que a concorrência partidária seja permitida por paridade de tratamento conferida aos partidos, grandes ou pequenos, tradicionais ou novos.

Uma “igualdade esquemática” excluirá, desde logo, qualquer discriminação jurídica entre “partidos grandes” e “pequenos”, “partidos de governo” e “partidos de oposição”, partidos com “representação parlamentar” e “partidos sem representação parlamentar”. Adianta-se também que os partidos do governo não podem extrair quaisquer “mais-valias” da “posse legal do poder”²⁹².

Nas lições lusitanas, a igualdade de oportunidades na concorrência eleitoral é tratada pelo artigo 113º/3º-*b*, da CRP: “As campanhas eleitorais regem-se pelos seguintes princípios (...) b) Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas”.

²⁸⁹ NIETZSCHE, Friedrich. *The will to power*. p. 157. No original: “The problem of ‘equality’, while we all thirst after distinction: here, on the contrary, we are supposed to make exactly the same demands on ourselves as we make on others. This is so insipid, so obviously crazy: but – it is felt to be holy, of a higher rank, the conflict with reason is hardly noticed”.

²⁹⁰ MARTINS, Leonardo. Comentários ao artigo 5º, *caput*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 223.

²⁹¹ BVerfGE, 24, 300.

²⁹² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 320.

Noutro dispositivo, a igualdade de oportunidades é retomada pelo financiamento público partidário (artigo 51º/6º, da CRP), de alto questionamento inclusive em solo tupiniquim. Sua finalidade, no entanto, é assegurar que as forças privadas não invadam a esfera partidária, garantindo que os recursos financeiros tenham origem pública.

Recentemente, com semelhante intuito, o Supremo Tribunal Federal votou pela proibição de doações de empresas a campanhas eleitorais e partidos políticos. O Ministro Ricardo Lewandowski destacou que as doações de pessoas jurídicas afetam o equilíbrio e o poderio partidário:

O financiamento fere profundamente o equilíbrio dos pleitos, que nas democracias deve se reger pelo princípio do “*one man, one vote*”. A cada cidadão deve corresponder um voto, com igual peso e idêntico valor. As doações milionárias feitas por empresas a políticos claramente desfiguram esse princípio multissecular, pois as pessoas comuns não têm como contrapor-se ao poder econômico²⁹³.

Discorrendo sobre o princípio de igualdade de oportunidades na Constituição Portuguesa, Canotilho ressalta que ele se destina não apenas ao Estado, mas também a entidades privadas, de forma que todos estejam imbuídos dos direitos decorrentes da igualdade de oportunidades²⁹⁴.

Do ponto de vista do cidadão, a igualdade na democracia possui afinada relação com o direito de igual participação no processo político. De acordo com Canotilho, o exercício democrático do poder:

(1) significa a contribuição de *todos* os cidadãos (arts. 48º e 109º) para o seu exercício (princípio-direito da igualdade e da participação política); (2) implica participação *livre* assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático); (3) coenvolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, econômicos e culturais, constitutivos de uma democracia económica, social e cultural (art. 2º)²⁹⁵.

²⁹³ ADI 4.650. Na mesma linha, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou projeto de lei que veda a doação de empresas para campanhas eleitorais. Apenas a título elucidativo, estima-se que 98% das receitas utilizadas pelos presidentes Dilma Rousseff e José Serra, nas eleições de 2010, tiveram como origem pessoas jurídicas. Atualmente, a ADI 4.650 encontra-se sob pedido de vista do Min. Gilmar Mendes, ainda que já tenha havido maioria dos votos pela proibição, o que impede a decisão de produzir efeitos.

²⁹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 323-324.

²⁹⁵ Ibid. p. 290.

Melhor explicando, a igualdade de participação (*one man, one vote*), entre nós consubstanciada não apenas no *caput* do artigo 5º, mas especificamente no *caput* do artigo 14 (“com valor igual para todos”), associa-se aos direitos subjetivos de *participação* e *associação*, que exercem funções em prol da democracia (v.g., artigos 1º, parágrafo único, 5º, XVI a XXI, 8º e 17). E, obviamente, presta seu relevante serviço para a igualdade democrática, garantindo que o voto de nenhum cidadão tenha mais valor do que outro.

Resta consignada, assim, a essencialidade da igualdade – também qualificada por fatores como a substancialidade – na compreensão da democracia fora do idealismo.

2.8 EXCLUSÃO DO PODER VIOLENTO E ARBITRÁRIO

Elemento derradeiro deste estudo elementar, baseado no conceito oferecido pelo Tribunal Constitucional Alemão, a democracia impescinde de um governo de natureza consensual, com a *exclusão de qualquer poder violento e arbitrário*. Como ressalta Vilfredo Pareto, a democracia está plenamente vinculada às relações amplas de envolvimento entre as partes envolvidas, em oposição ao recurso da força²⁹⁶.

Aos arrepios de qualquer projeto de liberdade, o século XX foi protagonista de uma de suas maiores e atrozes agressões. Essa “Era dos extremos”, segundo a definição do historiador Eric Hobsbawm, foi marcada de um lado pela excelência do poder, e mais recentemente por projetos de um Estado Social, afastado da concepção minimalista, e quiçá mais aproximado de seus cidadãos.

Se de um lado a derrocada do Estado Liberal prenunciava a intenção de um Estado de cunho interventista, de outro lado o nacionalismo exacerbou-se com as frustrações da Primeira Guerra Mundial, o que, aliadas a outros fatores, como a crise econômica, o desemprego em massa e a pressão política, mitigaram “aquilo que era” para transformá-lo, sob o manto de uma ideologia de cunho totalitário²⁹⁷, num Estado que fosse

²⁹⁶ PARETTO, Vilfredo. *Traité de sociologie générale*. p.1457. v.2.

²⁹⁷ “O perigo vinha exclusivamente da direita. E essa direita representava não apenas uma ameaça ao governo constitucional e representativo, mas uma ameaça ideológica à civilização liberal como tal, e um movimento potencialmente mundial, para o qual o rótulo ‘fascismo’ é ao mesmo tempo insuficiente mas não inteiramente irrelevante. Insuficiente porque de modo algum todas as forças que derrubavam os regimes liberais eram

capaz de buscar respostas “para o desnível e o desencontro entre a realidade social, mais poderosa e dominadora, e a realidade jurídica, mais fraca e sem conteúdo, de feição normativista, logicista e abstrata, que rodeava e ocultava na sociedade burguesa um mundo interno de contradições, em plena fermentação”²⁹⁸.

Essa hipertrofia do Estado, de caráter intervencionista na vida dos seus cidadãos, justificava-se como reprensora da liberdade na contramão das pregações liberais²⁹⁹. Em primeiro lugar, o Estado era visto como o ente máximo, acima de tudo e de todos, abandonando-se a ideia liberal do indivíduo livre e protegido do Estado. Ao depois, o romantismo afastava os princípios racionais de resolução de conflitos, pregando-se que somente o sacrifício, esforço e heroísmo poderiam constituir situações melhores. “O fascismo era triunfantemente antiliberal”³⁰⁰.

Ainda, segundo o historiador egípcio, o “que deu ao fascismo sua oportunidade após a Primeira Guerra Mundial foi o colapso dos velhos regimes, e com eles das velhas classes dominantes e seu maquinário de poder, influência e hegemonia”³⁰¹. Ou, como assevera, provando a falência do Estado Liberal:

As condições ideais para o triunfo da ultradireita alucinada eram um Estado velho, com seus mecanismos dirigentes não mais funcionando; uma massa de cidadãos desencantados, desorientados e descontentes, não mais sabendo a quem ser leais; fortes movimentos socialistas ameaçando ou parecendo ameaçar com a revolução social, mas não de fato em posição de realizá-la; e uma inclinação de ressentimento nacionalista contra os tratados de paz de 1918-20³⁰².

Sua única condição que se aproximava do Estado Liberal seria aquela que o defenderia ideologicamente como a única expressão da verdade. Esse repúdio era sentido

fascistas. E relevante porque o fascismo, primeiro em sua forma original italiana, depois na forma alemã do nacional-socialismo, inspirou outras forças antiliberais, apoiou-as e deu à direita internacional um senso de confiança histórica: na década de 1930, parecia a onda do futuro”. HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos*. p.116.

²⁹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.50.

²⁹⁹ “Do ponto de vista totalitário, o fato de que os homens nascem e morrem não pode ser senão um modo aborrecido de interferir com forças superiores. O terror, portanto, como servo obediente do movimento natural ou histórico, tem de eliminar do processo não apenas a liberdade em todo sentido específico, mas a própria fonte da liberdade que está no nascimento do homem e na sua capacidade de começar de novo”. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. p.518.

³⁰⁰ HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos*. p.122.

³⁰¹ *Ibid.* p.129.

³⁰² *Ibid.* p.130.

pelas outras formas de Estado a partir do Totalitário, até de forma muito mais gravosa e escancarada, eficiente na propaganda nazista de Joseph Goebbels³⁰³.

Para Hannah Arendt, é claro que sempre “que galgou o poder, o totalitarismo criou instituições políticas inteiramente novas e destruiu todas as tradições sociais, legais e políticas do país”. Ainda, de acordo com Arendt, o totalitarismo transformou as classes em massas³⁰⁴, “transferiu o centro do poder do Exército para a polícia” e visou abertamente em sua política externa o domínio do restante do mundo³⁰⁵.

A questão a que se levanta é de onde supostamente teria saído a força teórica e doutrinária que justificou o Estado Totalitário enquanto válido. Alguns autores perseguem Kelsen nesse sentido, apontando a sua Teoria Pura como propedêutico para a formação das ideias totalitárias. Entretanto, parece-nos que a culpa do Estado Totalitário está no próprio liberalismo. Isso porque se fundou na inconsistência e na ausência do Estado na vida dos seus cidadãos, levando ao crescente sentimento de nacionalismo, da busca do paternalismo, do referencial estatal e no acúmulo da miséria para a maior parte da população, desassistida pelo Estado mínimo que fazia a sala somente para a burguesia.

A justificativa de Kelsen como um grande doutrinador do Estado Totalitário funda-se na sua preocupação em estudar o Direito separado de seu elemento axiológico, estudando a norma como válida ou como inválida. Disso já se interpretou erroneamente que pouco importa os reflexos sociais e os valores embutidos em uma determinada norma, mas sim que, sendo ela válida, deverá ser respeitada³⁰⁶.

Na verdade Kelsen não estava preocupado com esse aspecto ao estudar a estrutura do Direito e do Estado, ou como adiantou na introdução de sua Teoria Pura:

A Teoria Pura do Direito é uma teoria do Direito positivo – do Direito positivo em geral, não de uma ordem jurídica especial. É a teoria geral do Direito, não interpretação de particulares normas jurídicas, nacionais ou internacionais.

(...)

³⁰³ Ver: ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. p.390-413.

³⁰⁴ Jean Baudrillard talvez tenha sido quem melhor se manifestou acerca das massas: “Caixa preta de todos os referenciais, de todos os sentidos, que não admitiu, da história impossível, dos sistemas de representação inencontráveis, a massa é o que resta quando se esqueceu tudo do social” (p.12); e “As massas não são mais um referente porque não têm mais natureza representativa. Elas não se expressam, são sondadas. Elas não se refletem, são testadas” BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das maiorias silenciosas*. p.22.

³⁰⁵ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. p.512.

³⁰⁶ “Visto que a *eficácia* de uma norma consiste em que esta em geral é efetivamente cumprida e se não cumprida, em geral é aplicada, sua *validade*, porém, consiste em que ela *deve* ser cumprida, ou se não cumprida, *deve* ser aplicada; a validade precisa ser separada da eficácia da norma, como um dever-ser precisa ser separado de um ser”. KELSEN, Hans. *Teoria Geral das Normas*. p.177-178.

Como teoria, quer única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Procura responder a esta questão: o que é e como é o Direito? Mas já não lhe importa a questão de saber como deve ser o Direito, ou como deve ele ser feito. É ciência jurídica e não política do Direito.

Quando a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é o seu princípio metodológico fundamental³⁰⁷.

Em momento algum na sua extensa doutrina, entretanto, Kelsen renega as situações concretas desligadas de um perfil axiológico. Aliás, tentou por diversas vezes definir o conceito de Justiça, vindo a concluir na sua variedade espacial e temporal. No entanto, deixa claro que não é o serviço a que se presta a sua Teoria, enquanto método que pretenda estudar tão somente a estrutura do Direito em si, nada mais.

Se isso é possível ou não pouco importa nesse momento, uma vez que não é este o momento apropriado para se balizar tal discussão.

Para Kelsen, um Estado se fundamenta sobre um Direito que pudesse conceber Normas válidas, e delas se pudesse extrair eficácia, uma condição da validade da norma³⁰⁸. Portanto, normas vigentes, existentes, válidas e eficazes constituem o conjunto que perfaz o Direito. Havendo Direito, há Estado, sem qualquer alusão de mérito em relação à sociabilidade ou à justiça das normas vigentes.

Preceitua o jurista austríaco:

O poder do Estado ao qual o povo está sujeito nada mais é que a validade e a eficácia da ordem jurídica, de cuja unidade resultam a unidade do território e do povo. O “poder” do Estado deve ser a validade e a eficácia da ordem jurídica nacional, caso a soberania deva ser considerada uma qualidade desse poder. Porque a soberania só pode ser a qualidade de uma ordem normativa na condição de autoridade que é a fonte de obrigações e direitos³⁰⁹.

Assim, em Kelsen, o Estado Totalitário possuía um Direito, o que não significa que o jusfilósofo tenha lhe servido as bases essenciais de sustentação. Apenas cuida Kelsen de observar o fenômeno à luz da ciência. Já tivemos a oportunidade de

³⁰⁷ KELSSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. p.1.

³⁰⁸ KELSSEN, Hans. *Teoria Geral das Normas*. p.178.

³⁰⁹ KELSSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. p.250.

discorrer, nessa tese, que Estado de Direito não se confunde com Estado Democrático. E basta.

Outros estudiosos, sobretudo os franceses do pós-Primeira Guerra, creem ser Hegel o filósofo do totalitarismo. Baseiam-se nessa premissa em razão da pregação de que o Estado, por ser “fim último” exerce no indivíduo o “mais alto direito, do mesmo passo que o mais alto dever do indivíduo é pertencer ao Estado”³¹⁰.

Entretanto, tais inscrições, forçadas por natureza, não encontram sustentação na análise da obra hegeliana como um todo. Em verdade, Hegel estava muito mais preocupado em repudiar qualquer Estado que apresentasse caracteres imperialistas. Conforme Hegel: “Que a força e a tirania podem ser um elemento na lei é acidental à lei e nada tem a ver com sua natureza”³¹¹. Ao depois, a ideia moral estava voltada a não ferir as balizas da liberdade.

Como assevera Bonavides, acerca de Carl Friedrich:

Consoante a interpretação de Friedrich, o pensamento de Hegel é no sentido de identificar o Estado com a moralidade, e não, fazê-lo instrumento dessa moralidade. Só o fato de semelhante identificação, que é completa e substancial, basta para excluir a concepção do Estado como aparelho totalmente coativo, à maneira, por exemplo, do que teria sido o Estado nacional-socialista de Hitler³¹².

Por fim, há quem assevera ser Carl Schmitt o filósofo da doutrina totalitária. No que pese a compreensão dos textos do autor, não nos parece ser Schmitt o precursor doutrinário do totalitarismo. Em verdade, ele reconheceu a existência do fenômeno e nele complementou-se, auxiliando na sua cotidiana manutenção. Sobre o tema, assim observa William Scheuerman:

Escrevendo durante a crise final que dominou a República de Weimar, Carl Schmitt ofereceu uma assustadora semelhante descrição das tendências legais e políticas do século XX. Para Schmitt, os contornos do emergente intervencionista Estado do bem-estar social na República de Weimar e também em outros locais da Europa sugeriu que tivéssemos adentrado à época do “Estado Totalitário”, no qual as concepções da tradição liberal da divisão Estado/sociedade tinham sido abandonadas, e o governo intervinha em todas as esferas da existência humana com o intuito de se agarrar ao dramático aumento dos clamores políticos e

³¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.127-128.

³¹¹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do Direito*. p.303.

³¹² BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p.130.

sociais. As instituições tradicionais liberal-democráticas cada vez mais são piores ajustadas para os principais ditames políticos e sociais de nossa era, e um dramático fortalecimento do poder executivo é o único caminho pelo qual o Estado Moderno pode esperar controlar essas forças³¹³.

Parece evidente que o Estado Totalitário assemelhava-se em diversos pontos ao Absolutismo. Apesar de haver uma tripartição de poderes, dava-se apenas formalmente.

Vejamos com mais cuidado o caso alemão.

Em 11 de agosto de 1919, a Constituição de Weimar, a primeira democrática da Alemanha, era assinada pelo social-democrata Friedrich Ebert. A fundação da República Weimariana traria eternos preceitos ao Estado Alemão. A Constituição de Weimar, que teve Hugo Preuß como um dos seus principais autores, é marcada até hoje como um exemplo democrático e de respeito aos direitos fundamentais, ao lado da famosa Constituição Mexicana de 1917. É, por outro lado, vista como a grande abertura a permitir a ascensão do Estado Nazista.

O Império, desbancado no fim da I Guerra Mundial, viu nascer a República Alemã, e, para regrá-la, essencial uma Constituição que partisse dos mesmos pressupostos ascendentes na Alemanha.

Para tanto, foi eleita uma Assembleia Constituinte em 6 de fevereiro de 1919 e, durante cinco meses, seus 423 membros reuniram-se e discutiram o modelo proposto no Teatro Nacional em Weimar, uma pacata cidade de 37 mil habitantes, ao sudoeste de Berlin e nordeste de Frankfurt, ilesa às destruições da I Guerra e às atribulações dela decorrentes, cenário bucólico e ideal para o desenvolvimento dos trabalhos.

O texto weimariano tinha entre suas notáveis características os preceitos de igualdade e liberdade, equiparando homens e mulheres, permitindo a livre expressão e a livre iniciativa – artigos 109 a 118. Seu risco, por outro lado, decorria da atribuição de excessivos poderes ao Presidente.

³¹³ SCHEUERMAN, William E. *Carl Schmitt*. p.86-86. No original: “Writing during the final crisis-ridden years of the Weimar Republic, Carl Schmitt offered an eerily similar description of legal and political trends in the twentieth century. For Schmitt, the outlines of the emerging interventionist welfare state in Weimar Germany and elsewhere in Europe suggested that we have entered the epoch of the ‘total state’, in which traditional liberal conceptions of the state/society divide have been abandoned, and government intervenes in all spheres of human existence in order to grapple with a dramatic increase in political and social claims. Traditional liberal democratic institutions increasingly are poorly attuned to the main political and social dictates of our era, and a dramatic strengthening of executive power is the only way by which the modern state now can hope to master those forces”.

O Presidente possuía meios ditatoriais de governo, podendo nomear e destituir o chanceler a seu gosto. Os artigos 25 e 48 permitiam que o Presidente dissolvesse o Parlamento, convocasse as Forças Armadas, baixasse decretos emergenciais e se imiscuísse nos direitos fundamentais³¹⁴. A explicação para tanto parecia lógica: a democracia, sendo nova num país, não podia ser, de plano, delegada à administração do povo e dos parlamentares.

Ocorre que o momento histórico não colaborou para a Presidência com tão amplos poderes. A nova democracia trazia consigo a instabilidade dos governos, aliada a dispositivos constitucionais que tornavam o Parlamento bastante cambiante.

A economia atravessava momento difícil, decorrente ainda dos desgastes da I Guerra, e da Grande Depressão provinda da quebra da bolsa de Nova York em 1929³¹⁵. E tudo isso, naturalmente, gerava insatisfação popular. O marechal-de-campo Paul von Hindenburg assume a presidência em 1925 e praticamente converte a democracia em uma república presidencial, culminando na tomada de poder pelas promessas nazistas em 30 de janeiro de 1933.

Analizando tal experiência e os frutos de Bonn, Matthias Hartwig observa:

A Alemanha é uma democracia parlamentarista desde a entrada em vigor da Lei Fundamental em 1949. Com a experiência da República de Weimar, que estabelecia um Presidente com vastos poderes, e que terminou com a introdução da ditadura do Terceiro Reich, os autores da Lei Fundamental queriam atribuir ao Parlamento um papel primordial nesse sistema político³¹⁶.

³¹⁴ “Artigo 25. O Presidente do Reich tem o direito de dissolver o Parlamento, mas apenas uma vez pela mesma razão. Novas eleições devem ser convocadas em no máximo 60 dias após a dissolução (...) Artigo 48. Se o Estado não realizar as obrigações inscritas na Constituição ou nas Leis do Reich, o Presidente poderá utilizar as Forças Armadas para realizá-las. No caso da segurança pública sofrer ameaças ou distúrbios, o Presidente poderá tomar as medidas necessárias para reestabelecer a lei e a ordem, se necessário utilizando das Forças Armadas. Para alcançar tal objetivo, poderá suspender os direitos civis descritos nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154, total ou parcialmente (...)”.

³¹⁵ “Tampouco devemos desdenhar o fato de que o *boom*, como se deu, foi em grande parte alimentado pelo enorme fluxo de capital internacional que invadiu os países industriais naqueles anos, em especial a Alemanha. Só esse país, que recebeu cerca de metade de todas as exportações de capital do mundo em 1928, tomou emprestados entre 20 e 30 trilhões de marcos, metade provavelmente a curto prazo (...) Mais uma vez isso deixou a economia alemã extremamente vulnerável, como ficou provado quando o dinheiro americana foi tirado de circulação após 1929”. HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos*. p. 95.

³¹⁶ HARTWIG, Matthias. El control político en Alemania. p. 94-95. No original: “Alemania es una democracia parlamentaria desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental en 1949. Con la experiencia de la Republica de Weimar que establecía un Presidente con vastos poderes y que terminó con la introducción de una dictadura en el Tercer Reich, los autores de la Ley fundamental quería atribuir al Parlamento el rol primordial del sistema político”.

A bem da verdade, em 1928, os nazistas ainda constituíam um grupo marginal com pouca importância política. Mas a fragilizada República e a falta de soluções para a crise econômica permitiu que outros atores ocupassem o cenário político. Com a fragmentação parlamentar e a falta de direcionismo político³¹⁷, uma figura forte era justamente a resposta aos anseios populares³¹⁸, embora os nazistas nunca tenham recebido maioria de votos em uma eleição livre – no verão de 1932, alcançaram o máximo de 37,4% dos votos. Os nazistas, assim, nunca foram eleitos para o Poder, mas o receberam de Hindenburg, e sua elite conservadora, que nomeou o jovem Adolf Hitler Chanceler em 29.01.1933.

Antes, porém, em 1930, Brüning assume como Primeiro Ministro e, sem maioria no Congresso, rompe institucionalmente com este e passa a governar por meio de decretos, com base em uma interpretação do artigo 48 da Constituição, segundo o qual a União pode tomar medidas necessárias para manter a ordem em caso de ameaças ou distúrbios. Temendo a ascensão do Partido Nacional Socialista, o Congresso aceitava a hipertrofia do Executivo.

Mas as circunstâncias histórico-sociais fizeram tal ascensão inevitável. Já Chanceler, Hitler decreta em 24.03.1933 a Lei Plenipotenciária, concentrando ainda mais poderes nas suas mãos do que aqueles que a Constituição de Weimar já garantia. O perturbador, segundo Hannah Arendt, era o fato de que os nazistas sequer se deram ao trabalho de abolir oficialmente a Constituição de Weimar, baixando uma avalanche de leis e decretos logo nos primeiros anos de poder. Chegaram mesmo a deixar praticamente intactos os serviços públicos, o que gerou certa expectativa de comedimento por parte do regime. Mas bastou a promulgação das Leis de Nuremberg – que baniram os judeus da vida social – para perceber que os nazistas “não tinham o menor respeito sequer pelas suas próprias leis”. Nesse “estado permanente de ilegalidade”, as leis não poderiam servir como definição do Estado³¹⁹.

³¹⁷ Matthias Hartwig lembra que os governos na época de Weimar eram muito curtos por conta do desentendimento partidário. Alguns partidos simplesmente negavam um governo sem possuir consenso para eleger outro. Essa democracia instável acabou sendo um dos pilares do nazismo e veio gerar muito mais tarde, em Bonn, a “movimento construtiva de desconfiança”, inscrita no artigo 67 da *Grundgesetz*, segundo a qual o Chanceler (*Bundeskanzler*) apenas pode ser derrubado se houver uma alternativa de governo. Ibid. p.97.

³¹⁸ E Hobsbawm ressalta, exemplificadamente, as respostas que o nazismo deu às questões sócio-econômicas: “O único Estado ocidental que conseguiu eliminar o desemprego foi a Alemanha nazista entre 1933 e 1938. Não houvera nada semelhante a essa catástrofe econômica na vida dos trabalhadores até onde qualquer um pudesse lembrar”. *Era dos Extremos*. p. 97.

³¹⁹ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. p. 532-533.

A Lei Plenipotenciária, aprovada pelo *Reichstag*, sob mando da extrema direita e cercado por tropas da SS (*Schutzstaffel*) e da SA (*Sturmabteilung*), possibilitou, formalmente, que os nazistas impusessem leis sem aprovação do Parlamento. Estava implantada a extrema concentração de poderes em torno de uma única pessoa, principalmente após a morte de Hindenburg em 1934, quando Hitler passa a ocupar também o cargo Presidencial.

Em 15 de setembro de 1935, o *Reich* passa a adotar expressamente três leis, de iniciativa de Hitler, e aprovadas pelo já combalido *Reichstag*. Trata-se das Leis de Nuremberg (*Nürnberger Gesetze*): a *Reichsflaggengesetz* (lei da bandeira do Reich); a *Reichsbürgergesetz* (lei da cidadania do Reich); a *Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre* (Lei da proteção do sangue e honra alemães). Importante ressaltar que em doze anos de governo nazista, o *Reichstag* aprovou apenas quatro leis, o que denota a extrema concentração na figura do chefe de Governo, inclusive para a confecção de leis e suas regulamentações.

A Lei de proteção do sangue e honra alemães trazia o exemplo da concentração no seu artigo 6º que dispunha: “O Ministro do Interior do *Reich*, com o assentimento do representante do *Führer* e do Ministro da Justiça, publicarão as disposições jurídicas e administrativas necessárias à aplicação desta lei”.

O Federalismo no Estado Nazista tornou-se, assim, inexistente, bem como a própria concepção de Estado Constitucional baseado na separação e no equilíbrio de poderes. A jurisprudência do Tribunal Alemão, frise-se, apenas legitimava as ações do Estado Nazista, baseada no fato de que este estava ancorado nas leis que promulgara.

Enfim, parece se aclarar a noção acerca das origens do Totalitarismo, não como um fenômeno nascido e envelhecido dentro de doutrinas filosóficas, como o fora o Estado Liberal, mas muito mais um fenômeno de ordem prática, com fulcro na falência do próprio Estado Liberal e no horror ao Estado Comunista, bem como naquelas razões que antes já foram apontadas.

Como assevera Jean-François Mattei:

Assim como a barbárie, na sua secundaridade, só pode nascer de uma civilização anterior que ela procura derrubar, também o totalitarismo só pode surgir sobre o solo de uma democracia prévia cujos princípios, para retomarmos a observação de Schiller, arruinam os sentimentos, ou,

falando menos poeticamente, cujo formalismo subjetivo arruina a substancialidade humana³²⁰.

Todavia, o fascismo acabou engasgando em sua própria saliva, rompendo-se a partir da busca de seus objetivos e vindo a sofrer a grande derrocada com o final da Segunda Guerra Mundial, com a queda e a partilha de uma Alemanha completamente destruída social, política, econômica e estruturalmente. Sobrevieram-se duas enormes forças: de um lado, o mundo capitalista, que mais tarde se revelaria como o ressuscitador do falecido Estado Liberal; de outro, o mundo “comunista”, tão totalitário quanto o fascismo, vilipendiador das liberdades individuais e deveras afastado das concepções comunistas do marxismo.

Tanto o fascismo, como o comunismo, apesar da decadência a que foram expostos, foram um duro golpe na crença da democracia como regime perfeito. Serviram para demonstrar que o mínimo terremoto pode colocar abaixo um regime tão instável. E, mais do que isso, regimes autocráticos podem se valer das bases da própria democracia para se erguerem. A Alemanha, como acima visto, foi o melhor exemplo, administrando o Terceiro Reich ainda sob a égide da Constituição de Weimar. Entre nós, em algumas manifestações realizadas recentemente, em março de 2015, com o intuito de impedimento da Presidente da República, não fora incomum quem pretendesse, sob a alegação de desordem institucional, medidas de intervencionismo militar³²¹.

Apesar disso, resta mais do que clara a impossibilidade de sobrevivência de qualquer elemento democrático – precipuamente a liberdade – em regimes totalitários. A democracia pode servir de base justamente para a crença de que uma nova ideologia pode apresentar um novo ídolo, tão promissor como era a democracia no final do século XIX³²².

³²⁰ MATTÉI, Jean-François. *A barbárie interior*. p.282-283.

³²¹ De acordo com o Latinobarômetro de 2008, o Brasil apresentou índice de 47% de “aceitação para autoritarismo”. Stepan, Linz e Yadav explicam que essa tendência ocorre quando os entrevistados respondem “sim” para as perguntas 2 ou 3 a seguir: 1) A democracia é preferível em relação a qualquer outro tipo de governo?; 2) Sob algumas circunstâncias, um governo autoritário poderia ser preferível a um democrático?; 3) Para pessoas como eu, não importa se temos um regime democrático ou antidemocrático? STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J.; YADAV, Yogendra. *The rise of “State-Nations”*. p.63.

³²² “Qualquer tipo de sistemas totalitários deverá ter em conta a relativa importância da ideologia, dos partidos e das organizações de massa, e do líder político ou dos grupos de liderança que se apropriam do poder – e a coesão ou faccionalização da liderança. Além disso, deve analisar como essas três principais dimensões se ligam com a sociedade e sua estrutura, a história e as tradições culturais”. LINZ, Juan J. *Totalitarian and authoritarian regimes*. p.69. No original: “Any typology of totalitarian systems will have to take into account the relative importance of ideology, party and mass organizations, and the political leader of leadership groups than have appropriate power – and the cohesion of factionalization of the leadership. In addition, it will have to analyze how those three main dimensions like with the society and its structure, history, and cultural traditions”.

Contudo, a tinta do documento de paz de Versalhes mal havia secado quando, na Itália, o governo fascista chegou ao poder e, na Alemanha, o partido nacional-socialista dava início a sua vitoriosa ofensiva. Junto com eles, defendia-se uma nova doutrina política que se opunha ardorosamente à democracia e proclamava uma nova forma de salvação política: a ditadura. Não deve haver nenhuma dúvida sobre a grande atração que o novo ídolo exerceu sobre a *intelligentsia* burguesa, não apenas na Itália e na Alemanha, mas em todo o mundo ocidental. E, ainda que o fascismo e o nacional-socialismo tenham sido destruídos enquanto realidades políticas na Segunda Guerra Mundial, suas ideologias não desapareceram e, direta ou indiretamente, ainda se opõem ao credo democrático³²³.

Nesse ponto, ainda, salutar a lição de Raymond Aron que, apesar de longa, merece integral transcrição:

Chegados a este ponto, somos tentados a rejeitar a ideologia como uma pura e simples abstracção e a concluir: só havia uma realidade, a do despotismo, eventualmente até o despotismo de um só homem, sendo o resto camuflagem que não enganava ninguém.

Pessoalmente, penso que erraríamos, mesmo depois de termos chegado a este ponto extremo, se rejeitássemos a ideologia comunista. A verdade é que essas formas patológicas de despotismo não são concebíveis fora de um frenesim ideológico, mesmo que este inspire à maioria mais cepticismo do que fé.

Em que consiste o fenômeno totalitário? Este fenômeno, como todos os fenômenos sociais, presta-se a múltiplas definições, segundo o aspecto em que o observador atenta. Parece-me que os cinco elementos principais são os seguintes:

1 – O fenômeno totalitário ocorre num regime que concede a um partido o monopólio da atividade política.

2 – O partido monopolístico é animado ou armado de uma ideologia a que confere uma autoridade absoluta e que, subsequentemente, se torna a verdade oficial do Estado.

3 – Para dar expansão a esta verdade oficial, o Estado reserva-se, por seu turno, um duplo monopólio: o monopólio dos meios de força e o dos meios de persuasão. O conjunto dos meios de comunicação – rádio, televisão, imprensa -, é dirigido, comandado pelo Estado e por aqueles que o representam.

4 – A maior parte das actividades económicas e profissionais, são submetidas ao Estado e tornam-se, de uma certa maneira, parte do próprio Estado. Como o Estado é inseparável da sua ideologia, a maior parte das actividades económicas e profissionais são coloridas pela verdade oficial.

5 – Tudo passando a ser atividade de Estado e estando toda a atividade submetida à ideologia, uma falta cometida numa actividade económica ou profissional é, simultâneamente, uma falta ideológica. De onde, no ponto máximo, uma politização, uma transformação ideológica de todas as faltas possíveis dos indivíduos e, em conclusão, um terror ao mesmo tempo policial e ideológico³²⁴.

³²³ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 139-140.

³²⁴ ARON, Raymond. *Democracia e totalitarismo*. p.293-294.

Mais além, o comunismo soviético acabou, na opinião de Kelsen, se oferecendo como um inimigo mais mordaz, eis que se disfarçou sob vestes democráticas, mesmo ausente o seu principal elemento – novamente, a *liberdade*³²⁵. Em situações como tal, o totalitarismo tenta se passar imperceptível, valendo-se do ídolo democrático não apenas como base, mas como suposta finalidade. Olvida-se a presença de *poder violento e arbitrário*, de oposição inaceitável, assim como a liberdade de alternância no governo, em prol de um suposto governo de interesse do povo, uma “ditadura do proletariado”.

Kelsen bem ensina:

Essa perversão do conceito de democracia, de um governo do povo – e que pode significar, em um Estado moderno, somente um governo de representantes eleitos pelo povo – para um regime político voltado para o interesse do povo, não é apenas teoricamente inadmissível devido à má utilização da terminologia, mas também extremamente problemática em termos políticos. A razão é que esse conceito substitui, enquanto critério da forma de governo definido como democracia, o fato objetivamente determinável da representação por órgãos eleitos por um juízo de valer de extrema subjetividade – o interesse do povo. Todo governo pode – e, como já se demonstrou, todo governo efetivamente o faz – afirmar que está agindo no interesse do povo. Uma vez que não existe nenhum critério objetivo para avaliar o que se chama interesse do povo, a expressão “governo para o povo” é uma fórmula vazia, suscetível de ser usada para justificar ideologicamente qualquer tipo de governo. É extremamente significativo o fato de que, enquanto os ideólogos do partido nacional-socialista não se atreveram a voltar-se abertamente contra a democracia, usaram exatamente o mesmo expediente dos ideólogos do partido comunista. Denegriram o sistema político democrático da Alemanha, chamando-o de plutocracia e de democracia meramente “formal” que, na realidade, permitia que uma minoria rica governasse a maioria pobre, e afirmaram que, enquanto elite do povo alemão, o partido nazista tinha por objetivo concretizar a verdadeira vontade desse povo: a grandeza e a glória da raça alemã³²⁶.

O terror, como “essência do domínio totalitário”, escorou-se na estabilização humana como um processo “natural” e necessário do governo, elegendo “os outros” como inimigos, por atravancarem o caminho da dominação. Na execução dessa “lei da natureza”, os governantes se eximem de sua responsabilidade, alcunhando-se meros executores da vontade do governo tirano.

O terror, ensina Hannah Arendt, não visa o bem-estar dos homens, nem mesmo de um só homem, “mas a fabricação da humanidade”. Busca o sacrifício das partes

³²⁵ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 140.

³²⁶ Ibid. p. 147-148.

em prol do todo³²⁷. Transforma os homens em massa amorfa. Não apenas suprime as liberdades e os direitos. Faz muito mais: “consegue erradicar do coração dos homens o amor à liberdade, que é simplesmente a capacidade de mover-se, a qual não pode existir sem espaço”³²⁸.

Em seu relevante trabalho sobre a terceira onda democrática, Samuel Huntington mencionou que uma das razões significantes que conduziram às novas democracias fora justamente a inserção profunda nos problemas de legitimidade dos regimes autoritários, mormente num mundo em que os valores democráticos são amplamente aceitos; além disso, a dependência que esses regimes possuem em relação a um bom desempenho de si mesmos e a incapacidade de manter tal legitimidade em crises econômicas ou militares³²⁹.

O grande desafio ao totalitarismo parece ser o fato de que os homens nascem e morrem. E, a cada nova vida, novas compreensões precisam ser apreendidas. Assim como a estabilidade totalitária daquele que parte morre junto com ele. Daí as razões que quase sempre impelem governos totalitários à busca do controle da vida, agindo, antecipadamente, como a natureza humana num processo de seleção artificial³³⁰.

Não importa como se intitule, qualquer governo que parta de tais pressupostos reside muito longe de um Estado Democrático.

³²⁷ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. p. 618-619.

³²⁸ Ibid. p. 620.

³²⁹ HUNTINGTON, Samuel. *Democracy's third wave*. p.13. Os outros quatro fatores foram: 2) o crescimento econômico sem precedentes na década de 1960, elevando os padrões de vida, a melhoria da educação e o crescimento da classe média urbana em muitos países; 3) uma alteração profunda na doutrina católica, principalmente após os Concílios de 1963 a 1965, passando a defender com mais ênfase a democracia; 4) mudanças nas políticas dos atores externos, com destaque para a Comunidade Europeia, Estados Unidos e União Soviética; 5) efeito cascata da democratização, servindo os países que foram se democratizando como modelo para os demais.

³³⁰ Ibid. p. 620-621.

3 DEMOCRACIA RECONSTRUÍDA

Extraídos os elementos que conformam a democracia e aprofundadas as lições sobre as caracterizações de cada um, o rumo desse trabalho direciona-se à reconstrução da democracia, remontando-a com base na compreensão empreendida com a desconstrução.

Sob a ótica substancial do neoconstitucionalismo, mesmo dentro de um rol prospectivo, há determinados elementos do Estado que, logo num primeiro momento, devem começar a ser construídos. É o que se exprime, entre nós, da Constituição de 1988 no tocante à democracia, principalmente considerando o hiato autoritário que nos guiava até então. Outros exemplos são corriqueiros, como a Constituição da República Portuguesa de 1976 e da Espanha de 1978. Mais recentemente, a Constituição Angolana de 2010.

As Constituições modernas, bem como as suas leituras, também se baseiam no chamado “giro kantiano”, modelo ideológico a partir do qual se resgata a aproximação entre o Direito e a Moral, Ética, Justiça etc.

De acordo com esse resgate da doutrina de Kant, o indivíduo é um fim em si mesmo, possuindo valor, diferenciando-se do objeto, que tem preço. O objeto é utilizado para se atingir um fim e é fungível, diferentemente do ser humano. Assim, a dignidade humana, antes de ser uma característica fundamental do homem, é um princípio que guia toda a estrutura constitucional, colocando-se, de certa forma, acima dela, sendo garantia inerente a todo Estado Constitucional.

A expansão da jurisdição constitucional e seus novos aspectos, além de ser uma necessidade de um sistema de direitos eficazes, acaba sendo, também, consequência de um modelo neokantiano de se visualizar o direito constitucional. A jurisdição constitucional, neste novo estado de ânimo, se tornou a garantia, a chave, para assegurar que os direitos serão consolidados, ainda que os demais Poderes não colaborem para tanto³³¹.

³³¹ “Em particular no que toca à figura do Juiz, nova missão é introduzida. Em razão do território alongado em que agora atua – quer em virtude da ampliação da esfera interpretativa, quer por deter a competência do controle de constitucionalidade – o Poder Judiciário assume papel diferenciado. Uma outra perspectiva, uma outra dimensão, passando, nesta sua tarefa, a envolver a **responsabilidade pela interpretação constitucional** e, conseqüentemente, **pela aplicação concreta de critérios de interpretação legal resultantes do esforço de hermenêutica**. Uma **função orientadora**. De uma **justiça constitucional defensiva** aporta, no século XXI, na configuração de uma **justiça constitucional de orientação**”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia x constitucionalismo*. p.17-18.

Além disso, é de se ressaltar que a extensão da jurisdição constitucional acabou decorrendo, também, de uma “preocupação com o futuro democrático”³³², principalmente com as bases que estruturam o Estado Democrático de Direito, de forma que o Judiciário sempre garantisse não apenas a efetivação, mas a manutenção da estrutura sistêmica.

A democracia é valor preponderante no neoconstitucionalismo. Não é possível visualizar qualquer Estado Constitucional de Direito que não seja guiado pelo status de democrático³³³. Note-se, pois, que a existência de um Direito a subsidiar o Estado, protegendo-o contra si mesmo, impondo limites ao próprio Direito, efetivando a igualdade substancial e conferindo rotas e lupas interpretativas, configura o núcleo da democracia. Como imaginar uma sociedade pluralista que não seja democrática?

Há mesmo uma questão de origem que impede qualquer maior discussão acerca da força democrática em Constituições como a nossa. Quando a Constituição é promulgada por representantes do povo, ainda que não deixando de atender a certos anseios particulares, mas considerando a força ideológica local e a vontade de sobrepor-se a um regime odioso, não resta dúvidas de que estamos frente a uma Constituição democrática, adjetivando a própria Carta Maior.

E, nessa toada, a prevalência da Constituição, a interpretação e concretização constitucionais e a jurisdição constitucional acabaram se tornando instrumentos para garantir a eficácia e a estabilidade da democracia em face das transigências locais, precipuamente aquelas que, disfarçadamente, atacam o cerne da democracia.

Claro que, imediatamente após a queda de um regime anti-democrático, embora a “vontade de democracia” fosse grande, seria ingênuo supor que a mesma obtivesse instantaneamente maturidade no Brasil, ainda que fornecendo as bases ideológicas da Constituição. A democracia é valor em constante crescimento e desenvolvimento. Naquela época, por exemplo, é necessário lembrar que, a despeito de tal vontade democrática, havíamos perdido há pouco tempo a queda de braço com as eleições indiretas na famosa Emenda Dante de Oliveira. A fortíssima propaganda das *Diretas Já*,

³³² Ibid.p.18.

³³³ Imprescindível a observação do mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Na verdade, vigora atualmente a crença numa simbiose entre constitucionalismo e democracia, democracia e constitucionalismo. Assim, o estabelecimento de Constituição é visto mesmo como a instituição da democracia e a instituição da democracia passa pela adoção da Constituição”. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. p. 43.

escorada em uma aprovação popular de 84%, segundo o IBOPE, não foi suficiente para aprovar o pleito.

E mesmo após mais de vinte anos de promulgação da famosa “Constituição Cidadã” não há muitos motivos para se afirmar que vivemos sob uma plena democracia. Pelo contrário, o ideário constitucional ainda está muito longe de ser alcançado, embora seja inegável que a *vontade de democracia* já permeie grande parte da vontade popular e a eficácia do direito seja tema cotidiano dos Poderes. Assim, a democracia segue em plena construção.

Canotilho, estudando as dimensões sedimentadas da soberania popular, lembra que para Peter Badura, em *Die Parlamentarische Demokratie*, e Ernest-Wolfgang Böckenförde, é a Constituição que, estando *material, formal e procedimentalmente* legitimada, fornece o “plano da construção organizatória da democracia” (*organisatorischer Bauplan der Demokratie*), pois é por meio da Constituição que se mede serem as decisões e manifestações da vontade popular jurídica e politicamente relevantes, diante do atendimento de certos pressupostos e procedimentos³³⁴.

A própria Constituição da República Portuguesa oferece, em seus artigos 2º e 10º, exemplos de aspectos *materiais* e *procedimentais* a guiarem o plano democrático. Quanto ao primeiro, por exemplo, pode-se falar em pluralismo de expressão e organização política democráticas, respeito e garantia de efetivação de direitos e liberdades fundamentais, separação e interdependência de poderes e aprofundamento de democracia participativa. Quanto ao segundo, cumpre mencionar o sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico e a necessidade da intermediação pelos partidos políticos.

Nossa Constituição é rica em exemplos análogos, bem como outras questões relativas aos mesmos aspectos. Uma norma procedimental, entre nós, que já fora alvo de discussões acaloradas, apresenta-se no artigo 16, que estabelece a necessidade de respeito à anterioridade eleitoral para mudanças no procedimento das eleições. No julgamento do Recurso Extraordinário 633.703, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, a despeito da vontade popular que guiava tal pleito, nem mesmo a melhor das leis poderia romper com as regras do jogo. O respeito ao estatuído constitucionalmente, longe de afastar a democracia, se tornava consagração formal da mesma.

Pois bem.

³³⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 292.

Com o capítulo anterior, quisemos desmitificar a ideia comum de que a democracia gira apenas em torno da liberdade e da igualdade. Como vimos, outros elementos se provam necessários, como o Estado de Direito, o pluralismo, a autodeterminação do povo, o princípio da maioria e a existência de um governo consensualmente construído.

No presente, faz-se necessário o soerguimento do princípio democrático a partir de uma conclusão mais detalhada daquilo que outrora consideramos elementos da democracia. Não basta, para tal finalidade, a compreensão de que a democracia é o regime do povo, conceito por demais restrito. Mas não se deve desprezar o fato de que é um bom começo a previsão constitucional de que o poder emana do povo (artigo 1º, parágrafo único, CF), ou de que a soberania é popular (artigo 2º da Constituição da República Portuguesa) ou, ainda, de que “Nós, o povo (...) promulgamos e estabelecemos esta Constituição” (intróito da Constituição dos Estados Unidos da América). Contudo, não pode ser “boa e suficiente”, a “mera afirmação, na lei magna, de que ‘o poder emana do povo e em seu nome será exercido’”³³⁵.

Manoel Gonçalves, no entanto, ressalta, tomando Hayek por base, a necessidade de um novo “arranjo institucional”, em face dos abusos perpetrados contra as liberdades individuais que deveriam ser protegidas:

É, conseqüentemente, imperativo primacial e urgente proceder ao reexame das bases do modelo gerado pelo pensamento do século XVIII. Somente assim será possível adaptá-lo às condições hodiernas e implantá-lo nos países em processo de desenvolvimento, incorporando então a contribuição da moderna Ciência Política³³⁶.

E essa nova reconstrução – longe de qualquer idealização³³⁷ – é que se faz necessária não apenas no mundo contemporâneo, mas com mais ênfase em uma democracia ainda tão recente como a nossa³³⁸.

³³⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. p. 31.

³³⁶ Ibid. p. 41-42.

³³⁷ “Haverá uma terceira transformação dos limites e possibilidades democráticas no horizonte? A história do desenvolvimento democrático é encorajadora, mas também faz um alerta. A história da democracia registra tanto fracassos quanto sucessos: fracassos na transcendência dos limites existentes, vitórias temporárias seguidas de derrotas maciças, e às vezes ambições utópicas seguidas de desilusão e desespero. Comparadas com seu ideal exigente, as imperfeições de qualquer democracia atual são tão grandes e tão óbvias que a discrepância palpável entre o ideal e a realidade constantemente estimula esperanças ilimitadas de que o ideal possa, de algum modo, vir a se concretizar. Mas as soluções viáveis revelam-se difíceis de alcançar, e aqueles que constroem com tanta facilidade um ideal democrático em sua imaginação logo descobrem que é bem mais difícil, senão impossível, construí-lo no mundo real”. DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p. 497.

3.1 DEMOCRACIA NATURALMENTE INSTÁVEL – A DELICADA ESTRUTURA DO PRÉDIO DEMOCRÁTICO

São contundentes as lições acerca da delicadeza que o regime democrático traz em si. Da mesma forma que a democracia se mostra exigente com a sociedade, com as instituições e com o poder e seus detentores, todos esses se mostram exigentes em relação a ela.

Como parte do elemento *liberdade*, a democracia é o regime que deve aceitar a própria crítica, eis que plasmada sobre um clima eterno de “bom combate”. Para isso, no entanto, exige responsabilidade tanto de quem governa, como de quem se opõe, na realização do controle da atuação governamental.

Facilmente na democracia, se não fortalecidas suas instituições, há deterioração. E por isso é exigente. Das instituições exige estabilidade e respeito. Dos detentores do poder exige o atendimento do jogo pendular. Do povo exige, para a eleição dos representantes, um sufrágio com assepsia, puro, preservado do ambiente e dos fatores de poluição eleitoral que contaminam a vontade eleitoral manifestada pelo voto depositado na urna.

Schumpeter relembra que a democracia traz entre suas virtudes o contentamento que advém do sentimento de que, em geral, a política está de acordo com as próprias ideias de como ela deve ser, a coordenação das políticas com a opinião pública e a atitude dos cidadãos em confiar e cooperar com o governo³³⁹.

É sempre atual a lição de Mosca e Bouthoul:

Em geral pode-se considerar que os regimes autocráticos são mais duráveis que os que se fundam no sistema liberal, porque estes são organismos políticos delicados. Não podem funcionar de maneira eficiente senão quando a mentalidade dos povos que os adotam o

³³⁸ Com isso em mente, Dahl propõe três reflexões que poderiam gerar uma terceira reflexão democrática: “1. Mudanças nas *condições* para a poliarquia em diferentes países poderiam ocasionar uma mudança no número de poliarquias. Num extremo, a poliarquia poderia resumir-se a poucos países nos quais as condições fossem extremamente favoráveis; no outro extremo, poderia expandir-se a ponto de incluir países que contenham a maioria da população mundial; 2. Mudanças na *escala* da vida política poderiam, mais uma vez, alterar profundamente os limites e possibilidades do processo democrático; 3. Mudanças nas *estruturas e na consciência* talvez ajudassem a tornar a vida política mais democrática em alguns países agora governados por poliarquias. Uma sociedade mais democrática talvez resultasse, por exemplo, de uma equalização bem mais ampla dos recursos políticos e das capacidades entre os cidadãos ou de uma extensão do processo democrático a instituições importantes previamente governadas por um processo não democrático”. DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p. 497-498.

³³⁹ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. p. 246.

permite, e em épocas de florescimento intelectual e prosperidade econômica. Seria erro acreditar que os regimes liberais funcionam na realidade com o consentimento explícito da maioria dos cidadãos. Como vimos nos trabalhos precedentes, no correr das eleições a luta se desenvolve entre diferentes grupos ou partidos organizados que possuem, cada um, meios de influenciar a massa amorfa dos eleitores. Estes não têm senão a possibilidade de escolher entre os representantes destes grupos³⁴⁰.

Há quem critique a democracia, como Nietzsche e Sorel, sob o argumento de que a mediocridade do povo e suas preocupações de baixa importância não podem gerar bons frutos em termos políticos. Spengler, mesmo, atribui às ideias socialistas e democráticas a culpa pelo declínio ocidental e acredita que o culto da irresponsabilidade, típico na democracia, diminui a vitalidade do povo e faz se perder a coragem cívica. Mussolini, retomando tais ideias, ressalta que os sistemas representativos são mais mecânicos do que morais. Nos momentos de calma, confere-se ao povo o direito de escolha; nos momentos graves se lhe retira a coroa e se lhe instrui a agir conforme determinado por um governante³⁴¹.

Mosca e Bouthoul rebatem com maestria tais críticas: “o próprio da democracia é proceder por oscilações, praticando assim, espontaneamente, a compensação dos erros”. As alternâncias da opinião pública e o exercício do sufrágio representam propriamente uma pesquisa sociológica, mas, evidentemente, desde que esse exercício popular seja esclarecido e sereno, vale dizer, fora dos momentos de instabilidade institucional³⁴².

Ernesto Sábato, em discurso em 29 de outubro de 1986, proferiu sábias palavras nesse sentido:

Depois de muitos anos de equívocos, cheguei à conclusão de que de todos os regimes políticos, o menos mau é o democrático, porque é feito à medida do homem, à relatividade do ser humano e a esta luta incessante entre o bem e o mal. Por que há três poderes? Há um para administrar o país; outro para fazer as leis - uma comunidade não pode viver sem leis, justamente para castigar o mal - e há um poder judicial que aplica as leis. O que torna a democracia possível é esse equilíbrio precário, delicado, difícil. De fato, a democracia é um regime sem cores vivas, medíocre. Por isso, os jovens - não os condeno porque quando fui jovem fiz o mesmo - são propensos a condenar a democracia.

³⁴⁰ MOSCA, Gaetano, BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas*. p. 313.

³⁴¹ Ibid. p. 359-360.

³⁴² Ibid. p. 360.

Mas é ela que permite que o lobo-homem de Hobbes tenha o menor ganho possível³⁴³.

A condenação da democracia por conta de sua fragilidade e a tentativa da esquerda de torná-la perfeita é, como diria Bobbio, Matteucci e Pasquino, o comportamento das filhas de Pelia, que cortaram em pedaços o velho pai pretendendo que o mesmo viesse a renascer³⁴⁴. Mas é justamente a falta da democracia que faz acender a luz de que esse regime frágil e defeituoso é a melhor saída para o governo dos cidadãos. Como afirma Amantino, “se é possível buscar algum efeito positivo nas ditaduras que se espalharam pela América Latina, a valorização da democracia certamente deve ser um deles”³⁴⁵.

Para alguns, a fragilidade democrática estaria no pressuposto de que o povo, na verdade, está muito longe das preocupações acerca do exercício do poder.

Amantino lembra que Schumpeter critica a teoria clássica da democracia pela tentativa de oferecer resposta a um suposto bem comum, mas a vontade e as pretensões dos indivíduos são tão vagas e distintas que uma tentativa de vincular a democracia a um desejo geral fatalmente irá gerar descrédito do regime³⁴⁶.

Nesse trecho, apoiado em Freud, Schumpeter aponta a irracionalidade e o estado de êxtase fabricados por uma multidão psicológica, afetando sensivelmente a vontade do eleitor-mandatário. É, nos dizeres de Baudrillard, a verdadeira concepção de “massa”³⁴⁷ desvirtuando as pretensões dos comandados, principalmente em vista da suposta “distância” entre a sua decisão e a realização da coisa pública.

Uma outra crítica, bem distinta, parte de Charles Maurras, para quem a democracia é regime sujeito a flutuações baseadas no entusiasmo dos eleitores, muitas vezes preocupados com o interesse meramente particular: a “autoridade não deve depender do entusiasmo e para isto sua estabilidade não deve ficar limitada à vida de um homem mas – ao menos para o poder supremo, fonte de todas as outras formas de autoridade – a

³⁴³ In: AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. p.127.

³⁴⁴ BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. p. 14.

³⁴⁵ AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. p.128.

³⁴⁶ Ibid. p.129.

³⁴⁷ “Caixa preta de todos os referenciais, de todos os sentidos, que não admitiu, da história impossível, dos sistemas de representação inencontráveis, a massa é o que resta quando se esqueceu tudo do social”; e “As massas não são mais um referente porque não têm mais natureza representativa. Elas não se expressam, são sondadas. Elas não se refletem, são testadas”. BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das maiorias silenciosas*. p. 12 e 22.

uma longa linhagem”³⁴⁸. A política deveria ter por base a experiência e não apenas o impulso e a vontade da maioria.

Maurras credita a Ordem à autoridade, vista como estável e duradoura, isto é aquela nascida no seio da aprovação popular. Nesse ponto de vista, o autor não vê diferença substancial entre regimes distintos, mas meramente formal, pois tanto a ditadura como o parlamentarismo necessitariam de tal aprovação.

De um lado, há que se registrar quão ingênua e romântica é a posição de Charles Maurras para manifestar-se tão propriamente favorável por um governo de um ou poucos, como seria de um déspota esclarecido, sem se atentar que a falta de oscilação pelo entusiasmo, em vista do poder estar nas mãos de um só, não significa jamais que as decisões sejam seguras, racionalizadas e tão menos tomadas no interesse amplo. Os abusos do Antigo Regime, como os narrados pelos autores da época, bem demonstram a verdade dessa afirmação.

A fragilidade da democracia não consiste no fato de que o entusiasmo pode direcionar as decisões tomadas em meio ao regime. Isso é próprio da democracia e pretender refrear a vontade popular por se crer ser meramente entusiasta é, em verdade, o desvirtuamento da autoridade. Mais do que isso: é a conversão da democracia em uma indisfarçável tirania.

A substituição da vontade geral por vontades particulares é natural não da democracia, mas do próprio ser humano, o que significa que irá ocorrer sejam quantos forem aqueles que decidam em prol do todo³⁴⁹. Além disso, Mosca e Bouthoul lembram: o “homem de Estado democrático é torturado pelo receio de desagradar. Se não quer ser despachado para o nada nas próximas eleições, é então conduzido a procurar antes o que agrada do que é efetivamente útil”³⁵⁰.

Quando ainda plasmava o Estado Democrático, Rousseau já advertia:

Acrescentemos que não há governo tão sujeito às guerras civis e às agitações intestinas quanto o democrático ou popular, porque não existe nenhum outro que tenda tão forte e continuamente a mudar de forma, nem que demande mais vigilância e coragem para ser mantido em sua forma original. É sobretudo nessa constituição que o cidadão deve armar-

³⁴⁸ MOSCA, Gaetano, BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas*. p. 363.

³⁴⁹ “Para a teoria do ‘direito social’ o Estado não é senão um agrupamento político. Ao lado dele, existem grupos religiosos, econômicos, profissionais, culturais que em larga medida são independentes dele. Cada um possui seu próprio direito que não se pode identificar com o direito do Estado. É em vão que este tenta algumas vezes tudo absorver. Estes direitos particulares acabam sempre por renascer sob qualquer outra forma”. MOSCA, Gaetano, BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas*. p. 370.

³⁵⁰ Ibid. p. 365.

se de força e constância, e dizer em cada dia de sua vida, no fundo do seu coração, o que disse um virtuoso palatino na Dieta da Polônia: *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium*³⁵¹.

Acreditar que a instabilidade democrática seja uma falha somente se justifica pela crença – tão criticada neste trabalho – de que a democracia corresponde a um ídolo. Assim, como ídolos em geral, há insatisfação quando estes se apresentam de forma imperfeita.

Mas, se partimos da ideia de que não faz nenhum sentido a eterna busca de um ídolo, e acreditar que essa cambaleante democracia é perfeita justamente em sua imperfeição, fica mais fácil aceitar que a instabilidade é a característica da sua liberdade. Não fosse assim, certamente não estaríamos falando de um regime democrático. *Regime democrático estável* é uma contradição em termos.

Isso representa, de certa forma – antecipamos -, uma inversão da lógica idolatra. Quer dizer, rompe-se com a ideia de que apenas o que é perfeito, apenas o que é idealizado, é bom ou útil. Nessa toada, ser instável seria ser imperfeito e, portanto, avesso ao ídolo democrático. Ocorre que ser instável é a qualidade necessária do regime democrático, obrigatório à sua própria manutenção como tal. Logo, é perfeita essa “imperfeição”.

A instabilidade é uma marca também da própria alternância típica da democracia, eis que o governo, responsável, é a todo tempo submetido a uma análise de conduta política e jurídica³⁵². A insatisfação conduzirá a oposição ao cargo e esta participará do jogo com as mesmas regras de avaliação integral. E, assim, continuamente. Mas a *oposição* é discussão que deixamos de forma mais profunda para o item 3.4.

³⁵¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. p. 84. No vernáculo: “Eu prefiro a liberdade perigosa à escravidão calma”.

³⁵² E como lembram Crozier, Huntington e Watanuki, mesmo em momentos de crise o curso democrático tenderá a estabilizar as enfermidades, evitando-se consequências deletérias e restaurando a balança entre a vitalidade e a governabilidade do sistema democrático. CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy*. p.113.

3.2 IMPOSSIBILIDADE DE SE CONCEBER UM MODELO SEGURO, APESAR DOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS

Baseados na conceituação ofertada pelo Tribunal Constitucional Alemão, partidos, no segundo capítulo, para uma análise elementar da democracia. Tecemos considerações sobre o Estado de Direito, a autodeterminação dos povos, o princípio da maioria, a liberdade, a igualdade e a exclusão do poder violento e arbitrário.

Como adiantamos, este foi um conceito eleito para a finalidade deste trabalho. Talvez não o mais correto, nem mais equivocado, mas apenas um conceito razoável. Até porque, como já disse Manoel Gonçalves, qualquer unanimidade sobre a democracia é superficial: “Ela decorre, em boa parte, do emprego ambíguo do termo”³⁵³.

Isso se considerarmos o termo “democracia”, pois se adentrarmos às poliarquias, como veremos a seguir, a dissensão se torna ainda maior.

O conceito de democracia comporta significados plurissêmicos, não apenas pelos elementos que o compõem, mas também pelas características conferidas a cada um dos elementos. Assim, por exemplo, podemos apenas dizer que o conceito de democracia engloba o *princípio da maioria*, ou afirmar que diz respeito ao *princípio da maioria, com respeito às minorias*.

Assim, é claro que esse trabalho não tem o condão de produzir um conceito exclusivo de democracia que possa servir a todos os Estados a qualquer tempo, mas é importante ter em mente que a compreensão ideológica que permeia os liames democráticos é decisiva para a escolha de posições inseridas nos galhos da árvore democracia, bem como a análise que o povo faz de tal posição.

Gaetano Mosca e Gaston Bouthoul esclarecem:

É evidente que a fórmula política deve, em cada caso, corresponder ao grau de maturidade intelectual, aos sentimentos e às crenças que prevalecem numa dada época e num povo determinado. Ela deve igualmente estar em harmonia com o modo de escolha e de organização da classe dirigente, no mesmo instante e no seio do mesmo povo³⁵⁴.

Igualmente, Manoel Gonçalves:

³⁵³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. p. 217.

³⁵⁴ MOSCA, Gaetano; BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas*. p. 12.

A Democracia, contudo, não se resume num quadro institucional rígido, universalmente válido, para todas as épocas e para todos os povos. Ao contrário, ela pode e deve ser ajustada para cada caso, para cada nação, para cada tempo. É preciso cuidar cada povo de encontrar sua democracia possível, que concilie a ordem com o progresso³⁵⁵.

Parece-nos, todavia, que o elemento *povo*, de alguma forma, sempre está presente, até porque todo conceito de democracia parte da ideia de que o poder emana ou pertence ao povo. No presente trabalho, destacamos a *autodeterminação dos povos*.

Adverte-nos Peter Häberle:

O conceito de democracia é hoje, contudo, um dos mais controvertidos e multifacetados, suscetível de múltiplas abordagens. Em parte, a organização das controvérsias sociais e da resolução de interesses antagônicos em conflito se mostra como válida de uma das notas ou características próprias da democracia ao aparecer após o sentido filosófico-semântico de sua própria identidade, “democracia como governo do povo”³⁵⁶.

Nesse sentido, um dos mais restritos conceitos democráticos vale-se do povo como base e finalidade. Lincoln, no célebre discurso de Gettysburg em 1863, reverberou: *democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo*³⁵⁷. É uma concepção anunciada, antes, pelos gregos, com ênfase em Heródoto e Aristóteles³⁵⁸.

A presença do povo como elemento fundante da democracia é ideia muito bem delineada por Hans Kelsen, para quem democracia “significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo”³⁵⁹.

Antes mesmo, Montesquieu já afirmava: “quando, numa república, o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia”³⁶⁰. Ainda, em 1824,

³⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. p. 129. Em outro trabalho: “Esse grau possível de Democracia há de ser instaurado por um modelo próprio ao caráter nacional, às suas tradições, à sua circunstância. Não há modelo universal nem infalível de Democracia. O exemplo estrangeiro é útil, na medida em que guia e orienta. Sua cópia, pura e simples, conduz, em regra, ao insucesso, puro e simples, também”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. p. 37.

³⁵⁶ HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución*. p. 136. No original: “El concepto de democracia es hoy, sin embargo, uno de los más controvertidos y polifacéticos, susceptible de múltiples planteamientos. En parte la organización de las controversias sociales y la de la resolución de intereses antagónicos en conflicto se muestra como válida de una de las notas o características propias de la democracia al aparecer tras el sentido filosófico-semántico de su propia identidad, ‘democracia como gobierno de pueblo’”.

³⁵⁷ HOFSTADTER, Richard. *Great Issues in American History*. p. 414.

³⁵⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. p. 35.

³⁵⁹ KELSEN, Hans. *A democracia*. p.35.

³⁶⁰ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do Espírito das Leis*. p.35.

Thomas Jefferson fez a seguinte ponderação: “A Constituição da maioria de nossos Estados assevera que todo poder provém do povo; que eles podem exercê-lo por si mesmos, em todos os casos em relação aos quais se darem por competentes para tanto”³⁶¹, e correlaciona tal exercício com a ideia de liberdade.

Mas, afirmar que democracia é o governo do povo é muito rasteiro.

Schumpeter ressalta que o *governo pelo povo* é, na realidade, puramente ficcional. O que existe são governos *aprovados pelo povo*: “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir”³⁶². Com fundo em Pareto, Mosca, Duverger e outros, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta que, para a Ciência, não existe governo de apenas um ou da maioria: “todo governo é exercido por uma minoria”³⁶³.

A impossibilidade de se construir um único conceito de democracia deriva, em grande parte, da imprecisão e das variações de maior ou menor grau de participação popular³⁶⁴. Como inexiste uma linha limítrofe acerca do que pode ou não ser considerado regime democrático, o grau de participação popular em alguns casos pode ser meramente formal e mesmo assim ser considerada democracia.

Não se pode olvidar, ainda, que o conteúdo do regime democrático pode ser cambiante em relação às particularidades locais, como já tivemos a oportunidade de expor quanto ao conceito de igualdade na Era das Revoluções e mais atualmente. Por isso Sartori afirma que, no tempo, a democracia recebeu “diversos significados, relacionados com contextos históricos e ideais diferenciados”³⁶⁵.

Daí porque, também, Przeworski afirmar que as democracias variam de acordo com sistemas de representação, arranjos divisionais dos poderes, doutrinas legais, organização dos interesses e os direitos e obrigações inerentes à cidadania³⁶⁶.

A evolução da democracia pareceu agregar outros elementos, de igual respeitabilidade, até porque inerentes à consideração do povo como digno e cidadão³⁶⁷. Daí, por exemplo, a existência de direitos, não apenas de liberdade, mas de cunho

³⁶¹ JEFFERSON, Thomas. *On democracy*. p.33. No original: “The constitution of most of our States assert that all power is inherent in the people; that they may exercise it by themselves, in all cases to which they think themselves competent”.

³⁶² SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. p. 308-309.

³⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. p. 18.

³⁶⁴ Como afirmava Pareto, democracia é termo tão indeterminado como religião, razão pela qual seu estudo deve deixar de lado o próprio termo para abarcar as circunstâncias que o abrange. PARETO, Vilfredo. *Traité de sociologie générale*. p.1437. v.2.

³⁶⁵ SARTORI, Giovanni. *Teoria de la democracia*. p. 34. Como se nota: CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 1409 e ss.

³⁶⁶ PRZEWORSKI, Adam. *Sustainable democracy*. p. 40.

³⁶⁷ CARROZZA, Paolo; GIOVINE, Alfonso di; FERRARI, Giuseppe F. *Diritto costituzionale comparato*. p. 46.

prestacional frente ao Estado. Não parece certo exigir daquele que passa por necessidades materiais a participação ativa na formação da vontade do Estado. A última preocupação para quem tem fome é votar com tranquilidade.

Igualmente, o pluralismo parece inerente ao exercício da democracia, em todos os sentidos que se possa conferir ao primeiro termo, seja o pluralismo da diversidade das opções ideológicas, étnicas, religiosas, sexuais etc, seja o pluralismo representado por diversos partidos com ideologias diversas no anseio do exercício do poder.

Mas essas divagações acerca da democracia, desde os gregos, não a torna inexistente. Pelo contrário, são tantos elementos satelitários ou coligados que a democracia, longe de ser ficcional, é evidente. E mesmo com elementos mais seguros – como o próprio *povo* – já restou consignada a impossibilidade de qualquer conceito que tenha a propriedade de servir de uma forma mais genérica. O *povo* pode estar rodeado de várias características que os tornem tão diferentes para as democracias de sociedades distintas.

Isso não afasta a importância da discussão. Apenas torna qualquer conclusão estreita impossível. Assim, qualquer trabalho que discuta a democracia deve ter por pressuposto que trabalha com elementos cambiantes.

Nesse sentido, como veremos adiante, Robert Dahl desenvolveu com maestria a ideia de *poliarquias*, justamente baseada nas variações que o regime democrático apresenta.

3.3 POLIARQUIAS DE DAHL

O eterno professor de Yale, Robert Dahl, é autor de uma das mais fascinantes teorias sobre os regimes democráticos pós-guerra. Partindo da oposição como aspecto importante de um processo contínuo de democratização, Dahl volta-se mais ao estudo da participação e da oposição do que da democracia em si. Adverte, todavia, que o processo de democratização e o de desenvolvimento da oposição pública são idênticos³⁶⁸.

Para Dahl, a democracia é um sistema cuja característica é a responsividade perante seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Não se preocupa, pois, se a

³⁶⁸ DAHL, Robert. *Poliarquia*. p.25.

democracia em si já existiu, existe ou existirá. Na realidade, melhor considerar-lhe, hipoteticamente, um ideal, ou um “ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador” para “servir de base para avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico”, isto é, os graus de poliarquia³⁶⁹.

A base de seu pensamento é o pluralismo, com possibilidade de participação política – *decision maker* – na maior parte dos setores sociais. A poliarquia é um regime onde há consonância, alinhamento, convergência das perspectivas do povo à atuação governamental - responsividade.

Para avaliar a responsividade, os cidadãos devem ter oportunidades de formular suas preferências, expressar tais preferências aos concidadãos e ao governo, individual ou coletivamente, e ter suas preferências consideradas nas condutas governamentais. São essas, pois, as três condições necessárias à democracia, embora não suficientes³⁷⁰.

Para cada uma dessas vertentes, Dahl aponta uma série de necessárias garantias institucionais, em tabela que reproduzimos dada sua importância para esse trabalho:

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto

³⁶⁹ Ibid. p.25-26.

³⁷⁰ Ibid. p.26.

4. Elegibilidade para cargos públicos
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio
 - 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos
6. Fontes alternativas de informação
7. Eleições livres e idôneas
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência³⁷¹

Os regimes variam enormemente consoante a implementação destas últimas oito garantias institucionais (item III). Em face disso, os regimes são comparados segundo a “amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis”³⁷². Esta é uma primeira dimensão.

Todavia, considerando que os regimes variam também em função da proporção populacional habilitada a participar do controle e da oposição ao governo, é necessária uma segunda dimensão, uma nova escala, em que se avaliam os graus de inclusividade. E apenas uma análise que tome por base as duas dimensões é capaz de indicar em que situação se encontra a poliarquia naquele Estado analisado.

Assim é que, por exemplo, um país com sufrágio universal apresenta bom grau de participação, mas se, ao mesmo tempo, houver repressão quanto à crítica do governo, ter-se-á baixíssimo grau de oposição pública.

Em face disso, a medida da democratização leva em consideração a análise conjunta de duas dimensões: a) Contestação Pública; b) Direito de participar em eleições e cargos públicos. O enquadramento das dimensões a partir do cruzamento tabelar permite a indicação do nível político do Estado. Vejamos esquematicamente:

A partir da análise das duas vertentes, Dahl propõe uma classificação: a) quando se tem baixa contestação pública e baixa inclusividade, chama-se *hegemonia fechada*; b) quando há alta oposição e baixa inclusividade, *oligarquias competitivas*; c) quando há

³⁷¹ Ibid. p.27.

³⁷² Ibid. p.28.

alta inclusividade e baixa oposição, o que se tem são *hegemonias inclusivas*; d) e quando ambas vertentes são altas, há, enfim, *poliarquias*³⁷³.

Assim:

Ademais, é possível que haja alternância de regimes. Assim, uma hegemonia fechada pode tornar-se inclusiva se aumentar o grau de participação.

A democracia, em tese, estaria disposta em sistemas que envolvem ao mesmo tempo alto grau de oposição e alto direito de participação. Mas, como para Robert Dahl há vários sistemas possíveis dentro dessa margem, prefere chamá-los de poliarquias. Se uma hegemonia fechada abre a oposição e a participação, ter-se-á uma situação de democratização³⁷⁴.

A partir de então, Dahl passa a estudar três questões essenciais: a) quais condições aumentam ou diminuem as chances de democratização de um regime hegemônico ou próximo a ele; b) que fatores aumentam ou diminuem a contestação pública; c) que fatores aumentam ou diminuem a contestação pública numa poliarquia.

A base de seu pensamento é o pluralismo, com possibilidade de participação política – *decision maker* – na maior parte dos setores sociais. A poliarquia é um regime onde há consonância, alinhamento, convergência das perspectivas do povo à atuação governamental.

Na mesma onda, o professor Canotilho lembra que

a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade *aberta* e *activa*, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade económica, política e social³⁷⁵.

Ainda, para Dahl, há sete conjuntos de condições que aumentam significativamente as possibilidades de oposição e participação: sequências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento socioeconômico,

³⁷³ Ibid. p.30.

³⁷⁴ Ibid. p.30-31.

³⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. p.289.

desigualdades, clivagens subculturais, controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos³⁷⁶.

A professora Monica Caggiano destaca o trabalho de Dahl:

Foi Robert Dahl a apontar a relevância dos fatores **participação política e oposição na configuração democrática**. Ressalta a evidência, aliás, que a mera participação se afigura insuficiente. Esta não conduz necessariamente a um regime democrático, podendo, ao invés, implicar na instalação do **populismo** e não há que ignorar, também, que a mobilização das massas é tática característica do totalitarismo. **Demanda-se, assim, como contraponto, a livre atividade da oposição, porquanto só assim estará assegurada interveniência no cenário decisório às maiorias e às minorias**, estas inexpulsáveis da plataforma política em ambientes democráticos³⁷⁷.

Esse jogo de equilíbrios, como ocorrera em tantas outras conceituações, relaciona o conceito de democracia como dependente de outros conceitos. Aqui, a democracia somente pode ser construída a partir do equilíbrio entre oposição e participação. Daí afirmar Dallari que a participação política, enquanto direito e dever, é a realidade da “natureza associativa do ser humano”³⁷⁸.

O fundamental para este trabalho, no entanto, é justamente o fato de que Dahl comprova a impossibilidade de se ter um único modelo de democracia, eis que as nuances de oposição e participação podem permitir infinitas composições. E, sem pretender, acaba comprovando a impossibilidade de alcance de um nível ideal, não apenas de uma, mas de ambas as vertentes.

Até por isso a esquematização elementar utilizada, o que, grosso modo, tem bastante relação com a tabela apresentada nesse tópico.

Assim, as poliarquias de Dahl são configurações realistas, inclusive com análise, em anexo, de 114 países, classificados segundo a possibilidade de participação em eleições e o grau de oportunidade de oposição pública³⁷⁹. Distantes, pois, de um nível de “democracia ídolo”. Próximas de um projeto realizável.

³⁷⁶ DAHL, Robert. *Poliarquia*. p. 50.

³⁷⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia x constitucionalismo*. p.10.

³⁷⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. p. 38.

³⁷⁹ DAHL, Robert. *Poliarquia*. p. 213-224.

3.4 OPOSIÇÃO NA POLÍTICA

Vimos, consoante lições de Robert Dahl, que um dos fatores essenciais para a realização da democracia é o grau de oposição ou contestação pública. Isto é, a qualidade que tem o cidadão em geral de criticar e se opor ao governo instituído, sem represálias e sem ressalvas.

De fato, seria inimaginável qualquer regime democrático que se afastasse da ideia de oposição³⁸⁰. O poder deve estar disposto mediante um *fair play* pendular: quem sai tem o direito de voltar no próximo cenário político e quem entra não tem garantia de perpetuação. Assim, aquele que sai possui um *tiquet au Retour* – um bilhete de retorno. Não a toa, Adam Przeworski compara a democracia a um cenário beligerante³⁸¹.

De acordo com o professor da Universidade de Chicago, a democracia somente possui sentido se garantida por um balanceamento natural inerente à disputa pelo poder. Assim, como já dissemos, “as instituições são garantidas, mas colocadas à prova sempre que ocorrem as eleições, marcadas pela sua sensação de insegurança”³⁸².

Essa ideia de oposição acaba construindo um dos mais belos conceitos de democracia, na medida em que vincula a democracia a um necessário e contínuo estado de beligerância entre quem está no poder e quem quer estar no poder. Isso faz com que quem

³⁸⁰ Como ensina Lorenza Carlassare, da Universidade de Padova: “Essencial é a proteção do dissenso, a possibilidade de manifestar uma posição diversa e radicalmente crítica, de colocar em discussão o local político da maioria no poder – e como reitera uma sentença recente da Corte de Estrasburgo, até mesmo a ordem constitucional e legal de um país, ‘uma característica fundamental da democracia reside na possibilidade que ela oferece ao debate, por meio de diálogos, sem recursos violentos, podendo-se levantar questões dissonantes, ainda que elas incomodem ou perturbem’. Ainda, continua a Corte, ‘um partido político que respeite os princípios fundamentais da democracia não pode estar preocupado com o fato de ter criticado a ordem constitucional e legal do país e pretender um debate público sobre a cena política’. A conclusão dos juízes europeus e o reforço às diferentes correntes de opinião ressalta a essência do pluralismo é sinteticamente resumida: ‘Aos olhos do Tribunal não há democracia sem pluralismo’”. *Sovranità popolare e Stato di diritto*. p.35. No original: “Essenziale è la protezione del dissenso, la possibilità di manifestare una posizione diversa e radicalmente critica, di mettere in discussione l’indirizzo politico della maggioranza al potere e – come ribadisce una sentenza recente della Corte di Strasburgo – persino l’ordine costituzionale e giuridico del paese: ‘l’une des principales caractéristiques de la démocratie reside dans la possibilité qu’elle offre de débattre par le dialogue et sans recours à la violence des questions soulevées par différents courants d’opinion, et cela même quando eles dérangent ou inquiètent’. Quindi – continua la Corte – ‘une formation politique qui respecte les principes fondamentaux de la démocratie... ne peut se voir inquiétée pour le seul fait d’avoir critiqué l’ordre constitutionnel et juridique du pays et d’en vouloir débattre publiquement sur la scène politique’. Le conclusioni dei giudici europei e il riferimento alle *differenti* correnti di opinione mettono ben in risalto l’essenzialità del pluralismo, del resto esplicitamente affermata: ‘Aux yeux de la Cour – si legge al punto – il n’est pas de démocratie sans pluralisme’”.

³⁸¹ PRZEWORSKI, Adam. *Transition to Democracy*. Como já dissemos: “A insegurança eleitoral é justamente a alternância ampla de poder, um dos requisitos da democracia”. BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. Técnicas de controle de constitucionalidade e ativismo judicial na efetivação da democracia. *Revista de Direito Público*. p.176.

³⁸² Ibid. p. 176.

esteja no poder justifique perante a sociedade a sua manutenção e quem esteja fora se esforce para convencer o povo de que merece o mandato. Noutras palavras, a oposição acaba conferindo uma maior legitimidade ao poder em virtude da eterna prestação de contas que o sistema impõe.

Na mesma linha, Ovídio Araújo Baptista da Silva, em seu clássico *Processo e ideologia*, faz a seguinte ponderação: “Por sua vez, também a democracia caracteriza-se por ser um regime político que, não apenas pressupõe o conflito, como o tem como uma de suas virtudes naturais”³⁸³.

Como lembra Arend Lijphart, ao citar Samuel Huntington, o teste de dupla alternância mostra-se como excelente medidor de consolidação das democracias. Vale dizer, o partido que perde uma eleição passa o poder, pacificamente, a outro que, após o curso do mandato, perdendo igualmente as eleições, passa, também de forma pacífica, a um novo vencedor³⁸⁴.

Isso significa que a democracia, para a manutenção de sua configuração popular, livre e equânime, necessita, a todo tempo, da oposição testando o governo de situação, de maneira que, nesse embate, se garanta a própria essência da democracia. A possibilidade de se auferir o poder a qualquer tempo, dentro das regras eleitorais, e a ausência de uma garantia de perpetuidade promovem, dessa forma, o jogo democrático.

Nesse sentido, assevera o professor de Chicago:

Por isso, se a democracia não quiser evoluir para uma ditadura de fato, as instituições democráticas devem fornecer aos perdedores instrumentos para contrariar esses efeitos. Elas devem, em outras palavras, proteger o poder das minorias. Se não o fizerem, a democracia não estará estabilizada, e mesmo aqueles que perderam nas primeiras rodadas da competição democrática terão bons motivos para acreditar que eles nunca tiveram uma chance justa³⁸⁵.

Biscaretti di Rufia, nessa linha, assevera que o sistema deve obedecer a “oscilação do pêndulo”, de forma que, ainda que obedecendo ao deliberado pela maioria,

³⁸³ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Processo e ideologia*. p. 304-305.

³⁸⁴ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. p.22.

³⁸⁵ PRZEWORSKI, Adam. *Sustainable democracy*. p. 40-41. No original: “Hence, if democracy is not to evolve into a de facto dictatorship, democratic institutions must furnish the losers with instruments to counteract these effects. They must, in other words, protect the power of the minorities. If they do not, democracy will not be stabilized, since those who have lost in the first rounds of democratic competition will have good reasons to fear that they would never have a fair chance”.

não olvide a tutela das minorias, e, ainda, assegure a constante possibilidade de alternância do poder³⁸⁶.

A professora Monica Caggiano, em continuidade, ressalta a posição de Raymond Aron, que fala em “concorrência pacífica”, e, ainda, Hauriou, Gicquel e Gélard, para quem “a oposição de hoje tem por vocação natural se transformar no poder de amanhã”, conduzindo à necessidade de uma “parceria compreensiva”³⁸⁷.

Nesse sentido, destacam-se três elementos: a) a tolerância, por parte de quem exerce o poder; b) a concorrência, para aqueles que visam alcançá-lo; c) a alternância, entre ambos³⁸⁸.

Sem dúvida, a construção acaba recaindo sobre a ideia de pluralismo, conforme conceitua, com base em Häberle, o mestre Paulo Bonavides:

A força produtiva do pluralismo nasce, segundo aquele publicista, do jogo alternativo do dissenso e do consenso, que estabelece por igual a unidade – aberta – da *res publica*, pressupondo-se nessa concepção um desenvolvimento contínuo do pluralismo como teoria e como práxis da Constituição³⁸⁹.

Nota-se, assim, que o que se busca garantir com a oposição não é meramente a participação, mas a real interveniência no processo decisório, tanto das maiorias, como das minorias, sem que se sugira uma inversão de tais ordens, com a ampla possibilidade, sempre aberta, de aquele que faz oposição vir a se tornar, legítima e democraticamente assegurado, governo.

E não é só.

A oposição é necessária, nos dizeres de Nietzsche, à própria manutenção de si mesmo:

Nos negócios políticos, a inimizade se tornou agora bem mais intelectual, mais sábia, mais refletida, mais *moderada*. Cada partido compreende que interessa a sua própria conservação não permitir que se esgote o partido contrário; o mesmo ocorre com a alta política. Uma nova criação, por exemplo, o novo império, tem mais necessidade de inimigos do que de amigos: só pelo contraste é que ela começa a se sentir necessária, a *tornar-se* necessária³⁹⁰.

³⁸⁶ RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*. p. 61 e ss.

³⁸⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. p. 39.

³⁸⁸ Ibid. p. 39.

³⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. p. 514.

³⁹⁰ NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo de los ídolos*. p. 55. No original: “También en el ámbito político la enemistad se há vuelto ahora más espiritual, - mucho más inteligente, mucho más reflexiva, mucho más

No que diz respeito ao direito de oposição, claro que deve haver preocupação com a expressão das minorias e a ampla participação. Mas, ressalta a professora Monica Caggiano, que é necessário que se estabeleçam limites para que a oposição “desregrada e ilimitada” não seja corrosiva da base democrática³⁹¹.

Nessa toada, ressaltando lição de Dahl e Sartori, ensina que, de uma maneira geral, quanto maior o número de pessoas envolvidas no processo decisório maior será o custo da tomada da decisão política, mas, por outro lado, menores os riscos externos. Assim, quanto maior a presença de oposição participando do processo, maior seu custo. Por outro lado, essas condições favoráveis estarão reduzidas se houver risco à manutenção do regime. Nessa oposição predatória, o ônus da decisão acaba sendo tão grande que supera o ônus de simplesmente acabar com o regime de oposição. Logo, há sério risco para a democracia. Por isso, para que se preserve o regime democrático contra a deterioração da oposição desmedida, impõe-se um “sistema de controle adequado, a coroar uma atuação pacífica do elemento oposição, condizente com a perspectiva democrática, aniquilando, porém, os comportamentos que se lhe afigurem afrontosos e deturpadores”³⁹².

Nesse sentido, Kevin Stützel ressalta o perigo inerente às *populistas*, anticapitalistas e convenientes manifestações da Extrema Direita Alemã (NPD – *Nationaldemokratischen Partei Deutschland*), com carga altamente explosiva, valendo-se de questões sociais para atrair a população a uma ideologia nacionalista e racista. O mero flanco aberto, a possibilitar a livre manifestação de pensamento e oposição, neste caso, não traz em si a garantia de que, se os papéis se inverterem, o jogo político continuará a ser o mesmo³⁹³.

Na realidade, o direito alemão construiu, com base em sua experiência totalitária, após a redemocratização do Estado, um modelo constitucional de “democracia que se defende” (*Wehrhafte demokratie*).

De acordo com Leonardo Martins, a “tese implícita nesse modelo é de que a democracia pode ser destruída por processos em si democráticos, como a eleição de um

indulgente. Casi todos los partidos se dan cuenta de que a sua autoconservación le interesa que el partido opuesto no pierda fuerzas; lo mismo cabe decir de la gran política. Especialmente una creación nueva, por ejemplo el nuevo *Reich*, tiene más necesidad de enemigos que de amigos: sólo en la antítesis se siente necesario, sólo en la antítesis *llega a ser necesario*”.

³⁹¹ CAGGIANO, Monica H. S. *Oposição na política*. p. 67.

³⁹² *Ibid.* p. 67-68.

³⁹³ STÜTZEL, Kevin. *Antikapitalismus von rechts?* p.8-9.

partido totalitário”³⁹⁴. Trata-se de uma preocupação evidentemente de cunho histórico e com vistas a salvaguardar a democracia alemã, conquistada no pós-Guerra, da ingerência de modelos que se apresentem enquanto democráticos, mas com facetas obscuras e que visem, após a conquista, desvirtuar a própria finalidade e conceito do instituto.

E uma dessas vertentes é justamente o *processo para a proibição de partido político*, com fulcro no Artigo 21 II 2 da *Grundgesetz*, com vistas a proibir o funcionamento de partidos que advoguem contra a democracia, embora tentem se valer do instituto para autopromoção.

O processo, todavia, é raro, eis que, até por conta do formato do Estado Democrático alemão, a agressão à democracia deve ser patente. Em 23 de outubro de 1952, foi proibido o funcionamento do Partido Socialista do Reich (*Sozialistische Reichspartei*) e em 17 de agosto de 1956 sofrera proibição o Partido Comunista da Alemanha (*Kommunistische Partei Deutschlands*). Em 2001, pretendeu-se o trancamento do supracitado Partido Nacionalista Alemão (*Nationale Partei Deutschlands*), que, no entanto, não obteve sucesso³⁹⁵. Desde 2013, o Partido enfrenta novo processo junto ao Tribunal Constitucional, em face de suas semelhanças ideológicas com o nazismo³⁹⁶.

A despeito disso, tem-se assistido, com frequência, um cuidado com as manifestações deste último. Em 2007, por exemplo, o Superior Tribunal Administrativo de Mecklenburg-Vorpommern, temendo violentas manifestações antifascistas, proibiu a reunião aberta do Partido e de sua juventude, que trazia a campanha “Não há globalização equitativa”³⁹⁷.

Por derradeiro, insta consignar, no magistério de Monica Caggiano, alguns canais de exteriorização da oposição.

Primeiramente, quanto aos *partidos políticos*, são estes vistos como elementos necessários e mediadores entre a vontade dos cidadãos e o exercício do governo. Ou, em suas palavras, “instrumento de globalização do processo político”, “vetor de interação entre governantes e governados no esquema da representação política”³⁹⁸.

³⁹⁴ MARTINS, Leonardo. *Direito processual constitucional alemão*. p. 49.

³⁹⁵ Ibid. p. 49.

³⁹⁶ Como ressalta Steffen Kailitz, em interessante estudo, o NPD, assim como outras instituições, é guiado pela ideologia central da xenofobia (*Fremdenfeindlichkeit*), em substituição ao antissemitismo do período compreendido entre a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais. Para o NPD, males da sociedade como o desemprego, a criminalidade, a falta de moradia e o aumento dos custos sociais são devidos exclusivamente à presença estrangeira. *Rechsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland Auf dem Weg zur „Volksfront“?* p.84.

³⁹⁷ STÜTZEL, Kevin. *Antikapitalismus von rechts?* p.1.

³⁹⁸ CAGGIANO, Monica H.S. *Oposição na política*. p. 78.

Após, quanto aos *grupos e movimentos*, nota-se uma maior abertura da participação política típica do regime democrático, propiciando a ação de múltiplos atores. Figura muito conectada a esses grupos de influência é o *lobby*, aproximação com aqueles que detém o poder decisório para fazer valer a vontade política do grupo³⁹⁹.

Destacam-se, também *instrumentos de democracia semidireta*, considerados como aqueles que a oposição pode, em alguns casos, ser exercida “independentemente de organizações intermediárias”. O que conta “é o acesso direto ao pólo da tomada da decisão política”⁴⁰⁰.

Por último, devem-se contabilizar os *writs constitucionais*, como alternativas judiciais para a tutela jurídica de interesses difusos e coletivos⁴⁰¹. Nos últimos tempos, tais instrumentos tiveram especial relevo na efetivação da democracia, como destacamos em nossa Dissertação de Mestrado, *O impacto do controle de constitucionalidade na evolução da democracia*.

Interessante observar que no desenvolvimento do conceito de *oposição*, aparece incidentalmente a própria *participação*, perfazendo, de forma um pouco diferenciada, as duas vertentes que Dahl aponta como medidas do grau de poliarquia.

3.5 DINAMICIDADE: DEMOCRACIA COMO PROCESSO

Ora, se a democracia não pode ser conceituada de forma sólida, se seus modelos se apresentam de forma tão distintas ao considerarmos apenas *participação* e *oposição*, se hegemonias podem se guiar rumo a uma poliarquia, resta mais evidente que um dos maiores entraves à conceituação da democracia é o fato de que a mesma deve ser vista como um processo.

³⁹⁹ Ibid. p. 86-89.

⁴⁰⁰ Ibid. p. 95. Em sua tese de livre docência, o professor Rubens Beçak, explorando um maior alongamento da democracia deliberativa, assim expõe: “Apesar da evidente ampliação do espectro dos habilitados a participar da cidadania ativa, a ânsia por mais e melhores práticas que permitissem uma busca mais efetiva de legitimidade na democracia, vai fazer com que se acentue a busca por práticas de democracia semidireta (...)”. *Reflexões sobre o evoluir democrático rumo à sua otimização*. p. 81. Ainda, em conclusão: “O debate advindo com o questionamento da dinâmica do Estado Social possibilita o que se chamou de ‘recrudescência’ das críticas ao modelo representativo tradicional, resultando no aparecimento de propostas alternativas, ora designadas participativas, ora deliberativas”. p. 111.

⁴⁰¹ CAGGIANO, Monica H. S. *Oposição na política*. p. 107 e ss.

Isso significa, grosso modo, que a democracia encontra-se em constante movimento. Não há segurança em se afirmar que os elementos se mantêm estáveis por menor que seja a medida de tempo. Há constante transformação dos graus dos elementos democráticos descritos neste trabalho.

É como assevera o insigne José Afonso da Silva:

*Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolver na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história*⁴⁰².

Daí porque se dizer que o princípio democrático “aspira a tornar-se *impulso dirigente* de uma sociedade”⁴⁰³. Canotilho ressalta, ainda, acerca da Constituição Portuguesa que a mesma não limitou-se a tratar a democracia como *processo de representação*, mas também como *otimização de participação*⁴⁰⁴.

O constitucionalista português explana que a democracia é um *processo de continuidade transpessoal* e que não se compadece de uma compreensão estática. É “um processo dinâmico inerente a uma sociedade *aberta e activa*, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade económica, política e social”⁴⁰⁵.

Como ressaltam Streck e Moraes, “O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformar da realidade”, agindo como “fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade”⁴⁰⁶. Mais do que isso, o Estado Democrático tem como missão impor à “ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da

⁴⁰² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 125-126.

⁴⁰³ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. p. 288.

⁴⁰⁴ Ibid. p. 289.

⁴⁰⁵ Ibid. p. 289.

⁴⁰⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, J.L. Bolzan de. Comentários ao artigo 1º. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 113.

realidade”⁴⁰⁷, o que apenas faz sentido se compreendermos a democracia como um processo sem fim.

Por conta disso, o termo *processo democrático* parece mais correto do que *democracia*, mas é preciso ter em mente que quando se fala em *democracia*, ao menos para os fins deste trabalho, pressupõe-se que se está a tratar de um processo de construção, até em face das inúmeras passagens em que discorremos sobre a impossibilidade de definição de democracia por conta das características locais e temporais.

Como a democracia não pode ser dada, por si mesma, *a priori*, reina a ideia de que as condições dos seus elementos num dado momento e num dado local é que terão a capacidade de indicar, por aproximação, em que pé se encontra o processo democrático. O desenvolvimento do Estado Democrático não poderia ser realizado nem mesmo baseado, pura e simples, no grau de *participação* e *oposição*, consoante as expressadas lições de Robert Dahl.

Primeiro porque a análise de tais caracteres é subjetiva e não pode ser reduzida totalmente a uma condição objetiva. E, segunda, porque ao terminar a minuciosa análise a situação certamente já terá se alterado, tal como Heráclito discorria sobre a impossibilidade de se banhar duas vezes no mesmo rio.

Nada desabona a democracia por conta de tal situação. Helena Reis, ressaltando o trabalho de Alexis de Tocqueville em *A democracia na América*, ressalta que “o futuro da democracia é um processo de construção conjunta de condições políticas de respeito e participação”⁴⁰⁸.

Na realidade, é inerente à própria democracia ser um processo de construção de si mesma, a partir dos elementos que lhe performam. Compreender que a democracia é dinâmica é, aliás, uma premissa para a leitura deste trabalho, mormente a partir dos estudos a serem desenvolvidos no quarto capítulo.

⁴⁰⁷ Ibid. p. 114. Ainda: “A ‘nova questão social’, i.e., a problemática que surge já a caminho do final do século XX, quando a crença numa ‘sociedade livre das necessidades’ e ‘da (existência) de um indivíduo protegido dos principais riscos da existência’ fica confrontada com o ‘crescente desemprego’ e ‘a aparição de novas formas de pobreza’ fará a ideologia de um ‘Estado ultramínimo’ passar de moda”. BEČAK, Rubens. *Democracia*. p.65.

⁴⁰⁸ REIS, Helena Esser do. *A democracia como processo*. p.108.

3.6 UNGER E O EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Roberto Mangabeira Unger, ao criticar o modelo democrático brasileiro, afirma que nosso copiado e mesclado modelo precisa ser reinventado. E, para tanto, sugere a “ampliação do experimentalismo democrático em todas as áreas da vida social”. Para ele, a democracia é um “processo de descoberta e de aprendizagem coletivas”⁴⁰⁹.

Para o professor de Harvard, nosso modelo constitucional é irreal, eis que baseado em premissas europeias e norte-americanas, completamente fora de contexto temporal e espacial. No caso, nosso modelo seria fruto da mistura de outros dois: a) o constitucionalismo liberal protodemocrático ou semidemocrático dos Estados Unidos, sob a forma do presidencialismo de Madison e do regime federal clássico; b) o weimarismo tardio, proveniente das Constituições Européias do século XX⁴¹⁰.

Para ultrapassar tais modelos, Mangabeira propõe que o social se ancore na organização econômica, e não apenas sejam balanceados mediante políticas sociais de transferência⁴¹¹. Mais do que isso: uma democracia que fortaleça os interesses da maioria desorganizada frente à minoria organizada e aos *lobbies* e corporativismos⁴¹².

A ideia é a construção das instituições, das práticas e das doutrinas de uma democracia de alta energia, capaz de fazer com que as mudanças passem a depender menos das crises. Hoje, o interesse maior a que deve servir esta reconstrução é o do avanço rumo a um modelo de desenvolvimento, baseado em ampliação de oportunidades econômicas e educativas⁴¹³.

Um segundo objetivo, nesse desenvolvimento, é desvincular as mudanças necessárias dos colapsos econômicos ou crises institucionais. Até porque, na história brasileira, raros foram os momentos de traumas tão graves que pudessem alavancar

⁴⁰⁹ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 58-59.

⁴¹⁰ Ibid. p. 58-59.

⁴¹¹ “Não basta regular a economia de mercado. Não basta contrabalançar, por meio de políticas sociais de transferência, as desigualdades geradas no mercado. Para democratizar as oportunidades e, portanto, para instrumentalizar as energias frustradas e dispersas do povo brasileiro, é necessário reconstruir as instituições que definem a economia de mercado”. Ibid. p. 60. Defendendo que a solução nestes casos, diante da assimetria de informações e condições, é a existência de “menos mercados”: SALOMÃO FILHO, Calixto. Menos mercado.

⁴¹² UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 60.

⁴¹³ Ibid. p. 59.

grandes revoluções. As instituições precisam ser organizadas para que as evoluções sejam produtos naturais do seu próprio funcionamento⁴¹⁴.

Ainda, ressalta que a “premissa básica desse novo conflito é que as economias de mercado, as sociedades civis livres e as democracias representativas podem assumir diversas formas institucionais, com consequências radicalmente diferentes para a sociedade”⁴¹⁵.

Essa nova visão seria possível mediante a proposta do experimentalismo democrático, inovador, criativo e amplo, nas sociedades atuais. O grande pressuposto é colocar fim a uma sociedade de classes ainda existente, de hierarquia rígida, manipuladora e grande potencial de exclusão. A esperança do democrata, segundo esse experimentalismo, “é encontrar a área de coincidência entre as condições do progresso prático e as exigências da emancipação do indivíduo”⁴¹⁶.

Quanto ao *constitucionalismo protodemocrático norte-americano*, a tradição possui quatro elementos, dos quais três sobrevivem. Vamos por partes.

O primeiro deles é a existência de *mecanismos para filtrar a influência popular*. O grande exemplo fornecido por Unger são os colégios eleitorais, que subsistem nos Estados Unidos, atuando como elemento mediador entre a vontade popular e os eleitos. Não há mecanismos deste tipo no Brasil⁴¹⁷.

Em segundo lugar, temos a *associação entre o princípio liberal de fragmentação do poder com intuito de controle e o princípio conservador de tentar desacelerar a transformação política*. A ideia é basicamente associar a potencial transformação a um obstáculo que deve transpor para alcançar tal objetivo. É o sistema de Madison de freios e contrapesos e do presidencialismo americano. A bem da verdade, ao tentar aproximar o liberalismo do conservadorismo numa relação inexistente, o que se faz é limitar radicalmente o “potencial transformador da política”⁴¹⁸.

O terceiro elemento é a existência de *práticas que mantêm o baixo nível na mobilização da cidadania*. Trata-se de um desenho eleitoral, midiático e político que mantém a cidadania afastada de movimentações mais estupecafas. A mobilização acaba se tornando elemento extraordinário, que só ocorre em momentos de crise⁴¹⁹. Tivemos em 2013 uma comprovação da funcionalidade deste elemento. Apenas após um conjunto de

⁴¹⁴ Ibid. p. 61.

⁴¹⁵ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada*. p.11.

⁴¹⁶ Ibid. p.13.

⁴¹⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p.62.

⁴¹⁸ Ibid. p. 63.

⁴¹⁹ Ibid. p. 63.

crises institucionais em terras nacionais, a envolver praticamente todos os setores da sociedade, é que se assistiu esse tipo de mobilização.

Por derradeiro, um quarto elemento é o “*cerceamento do potencial experimentalista do federalismo*”. Os Estados-membros, que poderiam ser aproveitados como laboratórios para novas práticas democráticas, acabam sendo extremamente limitados pela repartição rígida de competências entre os entes federativos⁴²⁰. No Brasil, esse problema é acentuado pelo tipo de federalismo – centrífugo -, que conservou, em vista do processo de construção do ente federal, uma enorme quantidade de poderes nas mãos da União.

Segundo o professor de Harvard, o parlamentarismo tradicional, quando combinado com desigualdade, apenas ameaça manter a desaceleração política por conta dos impasses entre os poderes. O presidencialismo clássico acabou “sendo desenhado para dificultar a transformação da sociedade por meio da política”. A única vantagem é que tal desenho permite uma “marcha direta ao centro do poder”⁴²¹.

O segundo elemento que compõe nossa democracia, o *weimarismo tardio*, é uma máxima do pensamento constitucional europeu do século XX, a destempo e com temperos de atravancamento.

Possui três elementos, consideradas perigosos ao Brasil. Igualmente, vamos analisá-los em separado.

O primeiro deles é a “*constitucionalização das expectativas sociais ou redistributivas, as promessas de direitos econômicos e sociais*”. Nas Constituições pós weimarianas, muito se assistiu da influência alemã nos pós-Guerra. Além da nossa, é muito comum mencionar a Portuguesa de 1976 e a Espanhola de 1978. Tais Constituições vieram permeadas de promessas de alto teor econômico e social.

O problema é que, para tal pretendida transformação, faltariam, além de instrumentos processuais de execução, um modelo de organização econômica e social que garantisse a realização de tais objetivos. Um modelo socialdemocrata conservador se contenta com a constitucionalização das expectativas, sem conferir mecanismos para assegurar tais resultados, o que não se limita a instrumentos processuais⁴²².

⁴²⁰ Ibid. p. 63.

⁴²¹ Ibid. p. 63.

⁴²² Adverte-nos Cass Sunstein: “Depender das cortes poderá prejudicar os canais democráticos utilizados para a busca de mudanças, e de duas maneiras. Poderia distrair as energias e recursos da política, e a eventual decisão judicial poderia barrar um desfecho político”. *A Constituição parcial*. p. 186.

Há muito, as social-democracias do velho continente trocaram a tentativa de reconstrução institucional do poder e da produção por uma ampliação real, ainda que em baixo grau⁴²³. Como ressalta Gilberto Bercovici, mesmo Canotilho abandonou a ideia de “Constituição dirigente”, capaz de “absorver as mudanças e inovações da sociedade, não podendo mais integrar o todo social, tendendo a exercer uma função meramente supervisora da sociedade, não mais diretiva”⁴²⁴. Daí a principal razão do desenvolvimento da tese de “Constituição simbólica” de Marcelo Neves⁴²⁵.

Estamos presos, ainda, em uma tradição que levou à construção da social-democracia, mas ao mesmo tempo pretendemos ultrapassar os limites de tal edificação. A mera criação de instrumentos, já se demonstrou, não serve para superar as expectativas criadas. A real mudança não se dá sem reconstrução do próprio mercado, como já fora mencionado. No nosso caso, não apenas importamos o modelo de Weimar, mas o fizemos praticamente setenta anos depois.

O segundo elemento referente ao weimarismo tardio, diz respeito ao *estado de exceção*. O objetivo do Estado, inicialmente, “era reconciliar estabilidade, mobilidade e responsabilidade”, mas o conjunto de restrições ao emprego do poder político se tornou tão ferrenho que surgiu a necessidade da “exceção”. Evidente que, em meio à crise, a exceção se tornou regra.

No nosso contexto, é possível mencionar, ainda que num aspecto menor, as medidas provisórias. O Executivo legisla, o Legislativo, não tendo tempo para legislar, investiga. O Judiciário confere arquétipo legal às anomalias. O estado de exceção se torna permanente⁴²⁶.

Por derradeiro, o terceiro elemento, não adotado em nosso sistema, é o *dualismo constitucional*, no qual há um presidente, diretamente eleito e com poderes substanciais, e um governo, que deve responder ao presidente e ao parlamento, como forma de ampliar os canais de influência do poder e aumentar a base de apoio do governo⁴²⁷. Grosso modo, estabelecia mais de um caminho para o mesmo objetivo. Como forma alternativa de resolução de impasses políticos, mostrou-se extremamente perversa. A

⁴²³ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 65.

⁴²⁴ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente. p. 41.

⁴²⁵ “Em outras palavras, a questão refere-se à discrepância entre a função hipertroficamente simbólica e a insuficiente concretização jurídica de diplomas constitucionais”. NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. p.1.

⁴²⁶ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 66. Interessante a contribuição do professor Rubens Beçak acerca do sensível aumento da função legislativa por parte do Executivo, por meio das medidas provisórias. *A hipertrofia do Executivo brasileiro*. p. 77 e ss.

⁴²⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 66.

instabilidade daí decorrente é uma das causas que levaram à ascensão nazista na Alemanha.

Diante de tal quadro, Mangabeira Unger defende um abandono dos dois modelos, em prol da experimentação de um modelo democrático nacional. Para tanto propõe cinco diretrizes.

A primeira delas é o *aumento do grau de engajamento cívico duradouro e organizado na vida pública*, isto é, do nível de mobilização política, de forma temperada, sem o preciosismo da escolha de opositos (Madison x Mussolini). Unger sugere alguns instrumentos, como financiamento público de campanhas, acesso mais amplo aos meios de comunicação pelos partidos e movimentos sociais e, ainda, regimes eleitorais que facilitem o surgimento de partidos políticos fortes⁴²⁸.

A segunda diz respeito à *construção de mecanismos para resolver rapidamente os impasses entre os poderes* (funções), e incitar a cidadania a fazê-lo. Unger oferece um excelente exemplo. Sempre que houvesse um impasse entre o presidente e o Congresso, qualquer um dos dois poderia convocar eleições antecipadas, mas que seriam para ambos os poderes. Assim, aquele que o fizesse pagaria o preço do risco eleitoral⁴²⁹.

Em terceiro lugar, oferece-se como diretriz a “*radicalização do potencial experimentalista do regime federativo*”, flexibilizando o federalismo, optando por um modelo cooperativo de iniciativas conjuntas entre União, Estados e Municípios, e rompendo com o modelo de que todos os entes federativos tenham o mesmo grau de direito de divergência e competências rigidamente repartidas⁴³⁰.

A quarta diretriz é a *construção da base constitucional para fortalecer as capacidades do cidadão individual*, conferindo a todos um mínimo de recursos dentro do máximo permitido pelo estágio de desenvolvimento da sociedade. Trata-se de um instrumento voltado especialmente para o resgate de indivíduos excluídos ou subjugados da sociedade, que não possam escapar de tal condição por si próprios⁴³¹. Atualmente, assiste-se, na realidade, o Estado apenas mantendo tal herança social, sem qualquer exercício que subverta essa “normalidade”.

Por fim, a quinta diretriz oferecida por Unger é *conferir à democracia representativa alguns atributos da democracia direta ou participativa*⁴³². Não é uma

⁴²⁸ Ibid. p. 67.

⁴²⁹ Ibid. p. 68.

⁴³⁰ Ibid. p. 68.

⁴³¹ Ibid. p. 68.

⁴³² Ibid. p. 67-69. Ver: ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Democracia participativa.

substituição, o que acabaria sendo deveras ilusório, mas sim a implementação de novas formas de “prover e qualificar os serviços públicos”. Unger ressalta que ainda há uma prevalência do chamado “fordismo administrativo”, com “serviços padronizados e de baixa qualidade, isto é, de qualidade mais baixa do que os serviços análogos que podem ser comprados no mercado por quem tem dinheiro”⁴³³. Como alternativa viável, surge a instrumentação estatal da sociedade civil para que passe a fazer parte desta prestação de serviços públicos. É o já ocorre hoje, ainda timidamente, com as Organizações Sociais.

Sinteticamente, analisa o autor:

Em sua primeira esperança, o experimentalista democrático afirma que pode ocorrer uma intersecção entre as condições de progresso prático e as de emancipação do indivíduo. Um subconjunto das condições institucionais de progresso prático também serve ao propósito da emancipação do indivíduo. Um subconjunto das condições institucionais de emancipação do indivíduo também promove o objetivo do progresso prático. O experimentalismo democrático quer encontrar essa zona de coincidência e avançar dentro dela⁴³⁴.

É certo que o Brasil instrumentalizou alguns debates para o exercício da democracia representativa, de forma a possibilitar seu exercício direto em determinadas ocasiões, como no referendo, no plebiscito e na iniciativa direta. Mas, como aponta José Álvaro Moisés, “se a intenção dos constituintes de 1988 foi a de articular a democracia representativa com as demandas societárias em direção à democracia direta, eles não atingiram inteiramente o seu objetivo”. Ainda, de acordo com o supracitado professor, embora novas possibilidades de participação tivessem sido previstas, “o núcleo das questões centrais que definem o sistema político do país como a Constituição e a própria dinâmica da produção do direito pelos representantes eleitos” acabou ficando de fora de tal inclusão⁴³⁵.

Nota-se que as ideias de Mangabeira Unger não passam pela confecção de nova Constituição, mas sim por uma mudança de mentalidade da sociedade, trabalhando com o conceito de povo, mas buscando um forte engajamento, ao contrário da ideia kelseniana de que uma ínfima parte do povo participa da tomada de decisões:

⁴³³ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 69.

⁴³⁴ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada*. p.14.

⁴³⁵ MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação*. p.92.

A constituição do experimentalismo democrático no Brasil só pode avançar no meio de uma luta para reorientar o caminho econômico e social do país. Entre nós, representaria ao mesmo tempo a contrapartida, a condição e a consequência da tentativa de construir outro modelo de desenvolvimento, capaz de dar instrumentos à energia humana que fervilha, frustrada e dispersa, no país⁴³⁶.

Nota-se, mais do que o simples interesse, que para Unger a matéria-prima da mudança democrática está inteiramente disponível e até, de certa forma, pronta para o desafio. O que falta seria um esboço organizacional para promovê-la.

A democracia deve ser vista como um instrumento de criação de novas soluções, não mais de máquina registradora e agregadora de preferências individuais. Deve ter exacerbado seu viés coletivo, fortalecendo nossas capacitações por *interesses mundanos*, enfraquecendo as hierarquias e as divisões sociais por *interesses sociais e morais* e intensificar a transformação do mundo por *interesses espirituais e práticos*⁴³⁷.

É necessária uma inovação constante das instituições, com reflexos na economia de mercado, na sociedade civil e na democracia representativa. Até porque as instituições possuem o condão de proporcionar a própria reflexão acerca de si mesmas. Também é preciso que se criem modos de organizar a sociedade e o pensamento, diminuindo o espaço entre a mera repetição e a criação de atos excepcionais⁴³⁸.

A transformação das instituições passa pela economia de mercado, uma estratégia econômica inovadora, um ensino público que “converta o espontaneísmo inculto em flexibilidade preparada” e aprofunde, assim, a democracia. O risco é necessário. A “ternura” apenas pode ter como função a manutenção do *status quo*. A transformação passará por muito mais do que a imaginação⁴³⁹.

⁴³⁶ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 70. Sobre o tema, recomendável a leitura do artigo de Felipe Addor: A participação enquanto método de democratização do estado. Ainda: BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa; FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A projeção da democracia participativa na jurisdição constitucional no Brasil; BEÇAK, Rubens. Considerações sobre a democracia participativa.

⁴³⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. p. 70.

⁴³⁸ Ibid. p. 71.

⁴³⁹ Ibid. p. 72.

3.7 DEMOCRACIA À MERCÊ DA ECONOMIA?

Embora inegáveis, as relações entre democracia e desenvolvimento econômico não podem nem ser tidas como simples, nem como óbvias⁴⁴⁰. Ao criticar as análises de cunho quantitativo, tanto dos otimistas (Rostow e Lipset), como dos pessimistas (Löwenthal e Huntington), Wolfgang Muno assevera a necessidade de desenvolvimentos mais qualitativos, como aqueles que têm em conta as perspectivas e as questões do desenvolvimento econômico, os *players* do processo econômico-político, conceitos e estratégias, tanto no plano individual quanto no estudo amplo. Parecem pouco promissoras as propostas que aduzem democracia e economia enquanto progressivamente ou inversamente proporcionais. Tais relações são demasiadamente complexas⁴⁴¹.

Como visto acima, Mangabeira Unger vê a própria influência do mercado como um dos maiores entraves ao desenvolvimento da democracia brasileira. Uma melhor estruturação do mercado – o que significa, de certa forma, maior regularização – é capaz de proporcionar à democracia melhor autodesenvolvimento.

Claro que o desenvolvimento econômico pode produzir resultados favoráveis à democracia, conforme lembra Manoel Gonçalves inspirado pelas lições de Robert Dahl⁴⁴². Mas tal conclusão é muito simplista, eis que desconsidera outros elementos performáticos do mercado.

⁴⁴⁰ Como assevera Lipset: “Concluo que, diante dos baixos níveis de legitimidade das novas democracias, há uma necessidade considerável de cautela sobre as perspectivas de estabilidade a longo prazo. Em muitos países, durante a década de 1980 e o início da década de 1990, a democratização política ocorreu ao mesmo tempo em que se dava uma profunda crise econômica. Tais condições já causaram a quebra da democracia em vários países. Para alcançar legitimidade, o que as novas democracias precisam acima de tudo é eficácia, particularmente na área econômica, mas também na política. Se eles podem tomar a estrada rumo ao desenvolvimento econômico, podem manter seu ambiente político em ordem. O oposto também é verdadeiro: os governos que desafiam as leis elementares de oferta e demanda vão deixar de se desenvolver e institucionalizar sistemas genuinamente democráticos”. LIPSET, Seymour Martin. *The social requisites of democracy revisited*. p.1. No original: “I conclude that, because new democracies have low levels of legitimacy, there is a need for considerable caution about the long-term prospects for their stability. In many countries during the 1980s and early 1990s, political democratization occurred at the same time as a profound economic crises. Such conditions have already caused the breakdown of democratization in a number of countries. To attain legitimacy, what new democracies need above all is efficacy, particularly in the economic arena, but also in the polity. If they can take the high road to economic development, they can keep their political houses in order. The opposite is true as well: Governments that defy the elementary laws of supply and demand will fail to develop and will not institutionalize genuinely democratic systems”.

⁴⁴¹ MUNO, Wolfgang. *Demokratie und Entwicklung*. p.49-50.

⁴⁴² “Seus reflexos sociais propiciam melhores condições para esse tipo de governo. De fato, a longo prazo, ele gera o pluralismo social que enseja a dispersão das fontes de poder. Diminui as desigualdades, de renda e outras. Propicia instrução para todos, pondo termo ao analfabetismo. Expande os meios de comunicação, facilitando o acesso à informação”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. p.71.

O controle do processo de desenvolvimento pelo Estado não necessariamente é feito para atender o bem-estar da nação, mas quase sempre aos interesses de minorias economicamente fortes, único capaz de produzir *lobby* em democracias ainda anãs.

Claro que a promoção do desenvolvimento envolve, ao mesmo tempo, maior concentração de poderes na mão do Estado, como reconhece Manoel Gonçalves⁴⁴³, mas isso não significa que o exercício destes poderes conduz a uma qualificação do regime democrático.

Há algo que é preciso reconhecer como comum tanto ao desenvolvimento, como à democracia: a instabilidade típica. O desenvolvimento econômico envolve de forma tão patente o setor social que seria impossível que seus objetivos não acabassem gerando insatisfações, ao menos temporárias. Por isso, essa instabilidade, mormente a inicial, deve ser reconhecida como um risco para a própria democracia que se almeja com o desenvolvimento⁴⁴⁴.

Por conta de tais questões, há uma parcela considerável que defende que a democracia só se desenvolve conjugada ao capitalismo, sendo incompatível com o socialismo. Mas há também quem defenda justamente o contrário, no sentido de que apenas o socialismo pode garantir uma democracia real⁴⁴⁵.

Para Kelsen, todavia, tal ligação é inválida, seja qual for o sentido adotado. Tanto o capitalismo quanto o socialismo admitem, a depender das circunstâncias, um regime democrático ou autocrático. O sistema político está conectado à ordem social, sem vinculação direta com o sistema econômico⁴⁴⁶.

Afirmar que a democracia só é possível no socialismo é, na realidade, fruto da ideologia marxista acerca dos conflitos de classe e tem um papel primordial na propaganda comunista contra o capitalismo. Kelsen critica a posição, que apenas possui sentido se entendido que Estado e Direito formam uma superestrutura acima da realidade econômica, isto é, produzida por esta. Como no sistema capitalista, há domínio da classe burguesa, apenas ela exerceria domínio político. A maioria proletariada se tornaria o grupo dominante politicamente apenas com a estatização dos meios de produção⁴⁴⁷.

⁴⁴³ Ibid. p. 71-72.

⁴⁴⁴ Ibid. p. 80-81.

⁴⁴⁵ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 253.

⁴⁴⁶ Ibid. p. 254.

⁴⁴⁷ Ibid. p.254-256.

Ocorre que para tal deslinde de forma eficaz, o proletariado carecerá de instrumentação política para se manter e reprimir quaisquer tentativas em prol do capitalismo. Logo, o político passa a dominar o econômico. Também não se pode olvidar que o objetivo último do socialismo é justamente o fim do Estado e, logo, o fim da democracia. O socialismo é, assim, anárquico, não democrático⁴⁴⁸.

No que diz respeito ao capitalismo, modernamente, é lugar comum a concepção de que o regime democrático se baseia em um sufrágio universal, igualitário, livre e secreto. Ora, se um governo que se utilize de tal procedimento, com o perdão de alguns desvios, mantém um sistema capitalista não há o que desabone a existência da democracia⁴⁴⁹.

Schumpeter vai além: é muito comum associar a moderna democracia ao capitalismo por conta da influência burguesa na sua construção. Mas eleições gerais, partidos, parlamento, gabinetes e primeiros ministros são também instrumentos que podem ser reservados ao socialismo e, assim, serem compatíveis com a democracia⁴⁵⁰.

Mas se a economia pode se associar a uma melhor qualificação da democracia, é certo que a estrutura econômica pode servir justamente ao oposto. Larry Diamond, ao explicar as razões que impedem os países árabes de serem classificados como democráticos - considerando-se o mínimo: a existência de eleições livres e justas para determinar quem governa-, toma por base a estruturação econômica de tais países, aliada a questões geopolíticas.

Quase todos possuem uma dependência econômica advinda da exploração petrolífera – e os demais recebem, conjuntamente, apoios financeiros externos, atualmente provindos da Europa e dos Estados Unidos -, de forma que a maioria de tais países não precisa sequer tributar sua população. “E essa é uma parte do problema – eles falham no desenvolvimento das expectativas populacionais de prestação de contas que surgem quando os cidadãos pagam tributos”⁴⁵¹.

A ausência de *accountability* possibilita aos governos autocratas a condução da política de forma a satisfazer unicamente interesses econômicos. A sociedade civil é fraca e desorganizada. Oposições ou são meras fachadas ou temporárias – geralmente para satisfazer reivindicações externas -, e duram até o momento em que, ao gerar expectativa

⁴⁴⁸ Ibid. p. 256.

⁴⁴⁹ Ibid. p. 261-262.

⁴⁵⁰ SCHUMPETER, Joseph A. *Socialism, capitalism and democracy*. p. 300-301.

⁴⁵¹ DIAMOND, Larry. Why are there no Arab democracies? p.98. No original: “And that is part of the problem – they fail to develop organic expectations of accountability that emerge when state make citizens pay taxes”.

de ameaça ao governo, acabam sendo reprimidas. Como já afirmavam Cass Sunstein e Stephen Holmes, “liberdade, na correta concepção, não significa a falta de dependência do governo; pelo contrário, o governo afirmativo fornece as pré-condições para a liberdade”⁴⁵².

Pois bem.

José Nun, em sua clássica obra *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, tece uma crítica a partir da ideia de que a minoria que efetivamente exerce o poder está bem distante dos anseios de seus representados, muito mais próximos de interesses econômicos, principalmente a partir da conclusão de que até agora não houve um regime democrático que não fosse ao mesmo tempo capitalista⁴⁵³.

Em continuidade, Schumpeter, bem como Anthony Downs, Raymond Aron e Norberto Bobbio, enfatizam que a democracia é regulada pela garantia da livre competição mercadológica pelo voto⁴⁵⁴. Os empresários políticos ofereceriam os bens públicos em contraprestação ao voto oferecido pelos eleitores – consumidores de tais bens.

Assim como no mercado, os políticos buscam maximizar seus lucros, com aumento dos votos, e os eleitores procuram obter cada vez mais vantagens (utilidades). O problema dessa parte da teoria é que ela desconsidera o anteriormente afirmado no sentido de que os cidadãos quase sempre estão muito mais preocupados com as decisões e vantagens pessoais do que as que possuem conteúdo coletivo. Isso, evidentemente, conduz à busca, pelo consumidor deste mercado, de utilidades também pessoais, não consubstanciadas na utilidade dos bens públicos. Aqui, novamente, outro vício de vontade combatido na maioria das democracias. Daí porque a importância da proibição de doações de campanha por parte de empresas.

Schumpeter e Bobbio, todavia, apresentam uma consideração bastante pertinente, ao estabelecer a imprecisão dessa concorrência política na captura do eleitorado. Ambos partem da premissa de uma concorrência oligopólica, permeada por elites ou oligarquias políticas na disputa pelo poder⁴⁵⁵. O necessário para tornar o regime

⁴⁵² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights*. p.204

⁴⁵³ NUN, José. *Democracia*. p. 63.

⁴⁵⁴ “O método democrático constitui aquele arranjo institucional para se alcançar decisões em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma competição pelos votos populares”. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. p. 269. No original: “The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”.

⁴⁵⁵ Conforme ressalta Carole Pateman, “Mosca dizia que toda sociedade precisava de uma elite no governo e, em seus últimos escritos, combinava essa teoria da elite com um argumento a favor de instituições representativas”. *Participação e teoria democrática*. p. 10. Conforme Aron, ao analisar Pareto: “É possível assim, aceitando muitas das críticas de Pareto aos regimes democráticos, considerá-los os menos maus para

democrático é que essas elites se alternem e sempre possam realizar, com liberdade, a disputa pelo poder e a oposição ao escolhido, sem, contudo, impedir o exercício mandatário⁴⁵⁶. Quem perde, nunca perde para sempre.

De forma mais sutil, é preciso que o pluripartidarismo seja garantido constitucionalmente, como condição imprescindível para a democracia.

Ao eleitor, nessa circunstância, resta escolher qual das oligarquias políticas deverá governá-lo, o que só não torna a democracia desprezível pelo fato de o eleitor “poder escolher” livremente a qual proposta elitista irá aderir.

No anseio de precisar “vender”, o partido se vê obrigado a abdicar de um programa que salvasse unicamente as propostas elitistas, e a incluir em sua pauta outras temáticas de ordem geral. Por isso não é incomum visualizar determinadas agendas em leve dissonância com as oligarquias que sustentam determinados partidos. Defender unicamente poucas ideias, pautas de alguns pequenos grupos, é muito estreito para obter aprovação da maioria dos eleitores. Mesmo os partidos mais empresariais precisarão lutar por alguns direitos trabalhistas; mesmo a bancada ruralista precisará garantir mínimas condições ambientais.

Assim, Schumpeter revolucionou a teoria democrática clássica, apresentando ideias mais realistas⁴⁵⁷⁻⁴⁵⁸, considerando a ausência de maiores preocupações

os indivíduos, já que, como todo regime é oligárquico, a oligarquia plutodemocrática tem pelo menos a vantagem de estar dividida e, ao mesmo tempo, limitada nas suas possibilidades de ação. As elites democráticas são as menos perigosas para a liberdade individual”. ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. p.427.

⁴⁵⁶ AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. Muito próxima a percepção de Robert Dahl no clássico *Who governs?*, para quem, em toda sociedade, existe uma minoria politicamente ativa – estrato político – e uma maioria despolitizada – estrato apolítico. Ainda que antagônicos, os políticos precisam cativar a massa de eleitores, perfazendo eleições competitivas.

⁴⁵⁷ “O ponto de partida da análise de Schumpeter é um ataque à noção de teoria democrática enquanto uma teoria de meios e fins; democracia, afirma ele, é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins. ‘Democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas’”. PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. p. 12.

⁴⁵⁸ Larry Diamond, todavia, não enxerga o processo democrático de forma tão simplista, como simplesmente uma luta entre elites: “Como sugerem estes últimos dois critérios, as elites podem ser preeminentes, mas não resumem toda a história. A democracia não é apenas um sistema em que as elites adquirem o poder de governar por meio de uma luta competitiva pelo voto, como Joseph Schumpeter definira. É também um sistema político em que o governo deve ser responsável perante o povo e em que devem existir mecanismos para lhe permitir dar resposta às suas paixões, preferências e interesses. Além disso, se temos em mente a democracia liberal, então o sistema político deve ser estruturado em um Estado de Direito, e rigorosamente proteger o direito dos indivíduos e grupos de se expressar, publicar, reunir, demonstrar, fazer lobby e organizar a demanda de seus interesses e paixões. Sem eleições livres, justas e regulares, não há como identificar no governo uma verdadeira prestação de contas ao povo. Mas as eleições não são suficientes. Democracia, e especialmente a democracia liberal, requer muitos meios para “o povo” expressar seus interesses e preferências, influenciar a política, votar e examinar o exercício do poder estatal continuamente, entre as eleições e durante as mesmas”. DIAMOND, Larry. *Civil society and the development of democracy*. p.2-3. No original: “As these latter two criteria suggest, elites may be preeminent, but they are not the whole

comunitárias por parte do eleitorado, a presença das elites políticas⁴⁵⁹, a concorrência política como um mercado e a necessidade dessa concorrência se manter sempre ativa com base em algumas regras do jogo.

3.8 ASSEPSIA DO SUFRÁGIO E POLUIÇÃO ELEITORAL: A TENTATIVA DE ESTERILIZAÇÃO DA VONTADE POPULAR

Vontade popular livre é apenas vontade popular não viciada, ou melhor dizendo, para ser realista, vontade que esteja o mais afastada possível de manipulação por parte dos agentes políticos.

Interessante de se observar que em democracias ainda jovens a preocupação com o exercício esclarecido do direito de escolha deve permear todo o envoltório eleitoral. No Brasil, as propagandas do Tribunal Superior Eleitoral são sempre no sentido de esclarecer a importância de um voto consciente. Em outra via, nossa legislação eleitoral prevê como ilícitas atitudes que visem ludibriar a vontade popular, ao invés de esclarecê-la, como a “compra de votos” (crime nos termos do artigo 299 do Código Eleitoral), a “captação ilícita de sufrágio” (causa de inelegibilidade – artigo 41-A da Lei 9.504/97) e,

story. Democracy is not just a system in which elites acquire the power to rule through a competitive struggle for the people's vote, as Joseph Schumpeter defined it. It is also a political system in which government must be held accountable to the people, and in which mechanisms must exist for making it responsive to their passions, preferences, and interests. Moreover, if it is *liberal* democracy that we have in mind, then the political system must also provide for a rule of law, and rigorously protect the right of individuals and groups to speak, publish, assemble, demonstrate, lobby, and organize to pursue their interests and passions. Without free, fair, and regular electoral competition, government cannot be held truly accountable to the people. But elections are not enough. Democracy, and especially liberal democracy, requires multiple avenues for “the people” to express their interests and preferences, to influence policy, and to scrutinize and check the exercise of state power continuously, in between elections as well as during them”.

⁴⁵⁹ “No modelo de teoria elitista (diversamente formulado pelos seus adeptos, como Dahl, Sartori, Berelson, Lipset, Kornhauser, E. Schattschneider), podem assinar-se vários elementos caracterizadores: (1) na escolha das políticas alternativas, as camadas não-elitistas não participam activamente, podendo apenas apoiar ou rejeitar o programa das elites; (2) a limitação às elites das escolhas políticas é uma condição de sobrevivência do sistema democrático, ameaçado pelo excesso de perfeccionismo, pela demagogia democrática e pelo princípio da maioria; (3) as elites profissionais, para conseguir a estabilidade do sistema, esforçam-se por defender também os interesses das não-elites; (4) a reserva da política às elites é uma defesa contra o *working-class authoritarianism*, pois só as elites, em virtude de um intensivo processo de ‘socialização’ (cultura política), garantem o processo liberal e democrático”. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 1411-1412.

principalmente, o “abuso do poder econômico”⁴⁶⁰ (causa de inelegibilidade, nos termos do artigo 19 da Lei Complementar 64/90).

A garantia de um voto *livre* – decorrente do voto *secreto* - não se impõe apenas em face do Poder Público, mas também dentro de relações privadas (*Drittwirkung*). Dentro desse escopo, fundamental que o Estado ofereça condições ao eleitor de exercer livremente o seu sufrágio⁴⁶¹, perseverando a construção democrática.

O problema das figuras acima é justamente o fato de atacar a liberdade do seu exercício, culminando por viciar a vontade popular, o que, em reflexo, atinge a própria representatividade. Isto é, o eleitor assume como representante não o candidato que melhor se afina com seus ideais e apresenta as melhores propostas, mas sim aquele que apresenta maiores vantagens de cunho nítida e exclusivamente pessoal.

A democracia exige que a vontade do eleitor, além de ser secreta, deva ser livre, o que culmina num sentido paralelo. Vale dizer, somente por meio do exercício secreto do sufrágio é que o eleitor terá a garantia da liberdade em fazê-lo. E a captação de sufrágio rompe, em última análise, justamente com a misteriosidade do voto. Não que ela reflita em um escancaramento no momento do exercício, mas o precede, o que é suficiente em se tratando de uma população economicamente mais fragilizada e sem a estrutura de informações necessárias para bem se postar diante das ameaças de sua liberdade – *democracia ainda jovem*.

Amantino lembra, nessa toada, que as técnicas de publicidade comercial utilizadas na política – como ocorre, v.g., no abuso do poder econômico – são a tentativa de tornar irracional o exercício do direito de escolha. Ou, como diria Schumpeter, “a vontade do povo não é o motor do processo político, senão o seu produto (*vontade manufaturada*)”⁴⁶².

E a medição da aprovação da autoridade não pode ser realizada senão em um ambiente esterilizado contra os germes que viciam a vontade popular.

Já dissemos em nossa dissertação, mas o caso é tão emblemático que vale a pena repisar. Em 2002, o então presidente do Iraque Saddam Hussein foi reeleito para um mandato de sete anos com 100% dos votos e taxa de participação popular também de

⁴⁶⁰ Ainda, o artigo 237 da Lei 4.737/65: “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

⁴⁶¹ “O sufrágio é um *direito público subjetivo democrático*, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade. É direito que se fundamenta, como já referimos, no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes”. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p.355.

⁴⁶² AMANTINO, Antônio Kurtz. *Democracia: a concepção de Schumpeter*. p.131.

100%⁴⁶³. E ninguém seria ingênuo o suficiente de acreditar que estaríamos de fato frente a uma aprovação popular unânime. Como nos lembra Alain, o cidadão deve aceitar a necessidade do poder, mas para a democracia é imprescindível a possibilidade de se criticar aqueles que o exercem⁴⁶⁴.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.592, que atacava a vedação da captação de sufrágio prevista no artigo 41-A da Lei 9.504/97, o Supremo, sobrelevando a concepção de voto livre como garantia da democracia, entendeu constitucional o dispositivo atacado não apenas no aspecto formal – o que foi questionado pelo Partido Socialista Brasileiro -, mas também como ideal para o próprio princípio democrático, “verdadeira profilaxia ético-cívica”⁴⁶⁵.

O referido artigo veda a captação de sufrágio, entendida como a atividade do candidato consistente em “doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive”.

A captação de sufrágio ataca uma das questões mais substanciais do voto: seu exercício *livre* – preceito decorrente do voto *secreto*, consoante artigo 60, §4º, CF -, aspecto tão essencial que pétreo. É a lição de José Afonso da Silva:

O sufrágio é um *direito público subjetivo democrático*, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade. É direito que se fundamenta, como já referimos, no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes⁴⁶⁶.

Sobre o tema, já dissemos:

O problema da captação de sufrágio é justamente o fato de atacar a liberdade do seu exercício, culminando por viciar a vontade popular, o que, em reflexo, atinge a própria representatividade. Isto é, o eleitor assume como representante não o candidato que melhor se afina com seus

⁴⁶³ BORGES DE OLIVEIRA, E.A. *O impacto do controle de constitucionalidade na evolução da democracia*. p. 57. Como ressalta Friedbert W. Rüb, a marca da transição democrática se dá justamente quando o resultado das eleições deixa de ser previsível e é entregue à incerta concorrência democrática, não mais determinável *a priori*. Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen. p.115.

⁴⁶⁴ ALAIN. *Mars ou la guerre jugée*. p.121.

⁴⁶⁵ Voto do Ministro Ayres Britto.

⁴⁶⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 355.

ideais e apresenta as melhores propostas, mas sim aquele que apresenta maiores vantagens de cunho nítida e exclusivamente pessoal⁴⁶⁷.

No julgamento da supracitada ADI, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro, com vistas a derrubar a previsão constante do artigo 41-A da Lei 9.504/97, sob argumento de ter tratado de matéria reservada à lei complementar, o Supremo chancelou posição antes já tomada pelo TSE de que as sanções de registro ou cassação do diploma na Lei das Eleições não constituem novas hipóteses de inelegibilidade, mas visam “reforçar a proteção à vontade do eleitor, combatendo, com a celeridade necessária, as condutas ofensivas ao direito fundamental ao voto”⁴⁶⁸.

Assim, o eleitor economicamente frágil teria a seu lado garantias para que não seja instrumento de fácil captura pelos elegíveis a viciar sua vontade e desvirtuar o interesse da “pólis”⁴⁶⁹.

Por outra via, como ressalta Gilmar Mendes, é cediço que o candidato à reeleição goza naturalmente da vantagem de ter em suas mãos a máquina administrativa. Conforme ressaltado pelo Ministro no RO 801 e no AgRgAg 5.282, essa situação é uma “autêntica mais-valia política, decorrente do exercício do poder”. Mas “deve a Justiça Eleitoral atuar para evitar o abuso de poder”, de um lado, “e, de outro, conter a tentação de intervir de forma excessiva na vida política”⁴⁷⁰.

Nota-se, pois, entre nós, o esforço direcionado pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal na tentativa de esterilização da vontade popular, sendo que o primeiro o exerce não apenas juridicamente, mas também na esfera administrativa, pois é o órgão responsável pelas eleições nacionais.

Impende destacar, todavia, que a assepsia do voto não pode se verter em caça às bruxas, desvirtuando de algumas realidades inerentes ao estado natural em que as coisas se encontram. Daí porque se aceitar que a divulgação do prefeito candidato à

⁴⁶⁷ BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. Ativismo judicial e o papel das Cortes Constitucionais nas correções de rota da democracia representativa. p. 46.

⁴⁶⁸ MENDES, G.F.; COELHO, I.M.; BRANCO, P.G.G. *Curso de direito constitucional*. p. 736. Ainda: “É que são distintas as hipóteses. A captação ilícita de sufrágio importa em sanção que se justifica pela corrupção eleitoral, enquanto a inelegibilidade impõe óbice à capacidade eleitoral passiva”. MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito e Jurisdição constitucional*. p.89.

⁴⁶⁹ ADI 3.592. Voto do Min. Carlos Ayres Britto.

⁴⁷⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito e Jurisdição constitucional*. p.87. Extrai-se do seu voto: “Conforme sustentei no julgamento do Recurso Especial n. 24.864, na sessão passada (14.12.2004), um político que não possa dizer que está engajado em uma determinada atividade ou que defende certas ideias, sem dúvida, não é digno dessa atividade. Da mesma forma, não é razoável impedir um prefeito candidato à reeleição de dar ciência à comunidade dos serviços postos à sua disposição ou das realizações da prefeitura, sem a linguagem típica de publicidade eleitoral, mesmo porque as atividades desse prefeito não se encerram no período eleitoral; ele nem mesmo está obrigado a afastar-se do cargo”.

reeleição das atividades municipais não poder ser, *prima facie*, considerada desvirtuadora da vontade popular.

4 O IDEALISMO NA FALIBILIDADE

Rompida a ideia de democracia como ideal, diante de todas as situações que foram expostas nos três capítulos precedentes, e, principalmente, em face das diversas configurações do modelo democrático e da sua natural instabilidade, o que se questiona é *que fazer com um modelo imperfeito? Se o modelo ideal serviu apenas à ilusão do povo, servirá um modelo que se assume justamente o oposto?*

O objetivo central dessa tese é justamente demonstrar que é melhor praticar a democracia imperfeita, ainda que como modelo, do que se espelhar em um ideal inexistente. O ídolo – como critica Nietzsche, e que serviu de embasamento para nossa teoria – apenas serve para subsidiar uma busca insistentemente inútil.

Nesse caminho, surgiu como desafio demonstrar que apostar na democracia enquanto ideal apenas pode servir de engodo ao povo, muitas vezes convencido de que a minoria do poder busca uma democracia sem perceber que ela já existe.

Portanto, não há melhor maneira de impedir o avanço da democracia, de preparar o caminho para a autocracia e dissuadir o povo de seu desejo de participação no governo do que depreciar a definição de democracia enquanto processo através do argumento de que a mesma é “formalista”, levar o povo a acreditar que seu desejo será satisfeito se o governo agir em seu interesse e que, insaturado um governo para o povo, se terá alcançado a tão almejada democracia⁴⁷¹.

Até por isso a exploração dos elementos democráticos pelo método desconstrutivo, de forma a enfatizar que diante de tais caracteres, em maior ou menor grau, é possível se dizer que vivemos em um regime democrático, ou em uma poliarquia, como diria Robert Dahl.

Daí porque, como se verá adiante, urge a inversão da lógica idolatra como sugestão solucional para a presente questão.

Isto é, crer na democracia como um “modelo” cambiante, instável e falho, mas que é “perfeito” nesse exato jeito de ser. Isso desmistifica a democracia como um ente inatingível e passa a visualizar a democracia presente em cada local a cada tempo.

O fato da maioria não governar a minoria não é suficiente para acreditar na inexistência de uma democracia concreta. Tampouco, que o poder deixa de ser do povo se

⁴⁷¹ Kelsen, Hans. *A democracia*. p. 145.

o exerce por meio de representantes, embora não se deva olvidar que isso não significa que os representantes exerçam a vontade dos representados⁴⁷².

Abordando o caráter democrático da lei, é interessante ter em mente que aqueles que instituem uma ordem política e jurídica de cunho democrático não estão acima da mesma lei que usaram para instituí-las. Hodiernamente, entre nós, a referência fica à nossa própria Constituição de 1988. Como ressalta Robert Dahl, tal ideia tem origem num princípio de justiça segundo o qual as leis não podem ser impostas por algumas pessoas a outras se aquelas não estão igualmente obrigadas a obedecê-las⁴⁷³.

Esse é um ponto de partida essencial para se compreender a falibilidade do processo democrático, eis que as leis raramente são puramente guiadas pelo interesse geral. Nenhuma inocência deve haver sobre o fato de que os representantes políticos comumente filtram o conteúdo das leis para atender ou aos próprios interesses ou a grupos de pressão que possuem a capacidade de influenciar os agentes políticos.

Logo, a própria instituição da democracia em um regime de Estado parte do pressuposto de que a Constituição não é feita totalmente à vontade de seu povo, ainda que tal vontade fosse uma – e bem sabemos que está muito longe de o ser. Mas é necessário que esta mesma ordem seja instituída por aqueles que se submetem a ela, pois, fosse por outrem, violada estaria a autodeterminação do povo, corolário da democracia⁴⁷⁴.

Mas a autodeterminação não significa que a ordem jurídica combina exatamente com o anseio popular, e sim que é proposta com a intenção de, ao menos em parte, atender, cambaleante, a vontade que uma minoria representante transmite como sendo da maioria.

E, nessa edificação, essa vontade democrática é tornada lei fundamental, submetendo a todos. E não há qualquer contradição em termos que a democracia assim se instaure. Mas é provável que houvesse se a democracia fosse vista como ideal.

Essas são apenas algumas divagações que norteiam as conclusões a serem atingidas por este trabalho. A seguir, buscaremos aprofundar tais discussões.

⁴⁷² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. p.24-25. Ainda: “Se o representante fosse um mero porta-voz do povo, ou de seus eleitores, um comissário do povo como antigamente se dizia, ainda haveria algum fundamento para a tese básica desse modelo. Entretanto, os princípios que regem o *mandato representativo* excluem cabalmente a vinculação do representante a instruções ou mesmo a diretrizes fixadas pelo eleitorado. Mesmo a sua vinculação ao partido por que se elegeu, ou aos princípios constantes do programa deste, se foi tentada na Tchecoslováquia do entre-duas-guerras e no Brasil do período militar, foi abandonada”. p. 25.

⁴⁷³ DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p. 169.

⁴⁷⁴ Item 2.4 desta tese.

4.1 A INVERSÃO DA LÓGICA IDOLATRA

A proposta esposada ao longo deste trabalho é, como aquela que Aron fizera às relações internacionais, a de opor *prudência* à *ilusão idealista*, “seja ela jurídica ou ideológica”, e não simplesmente ao *idealismo*⁴⁷⁵. Opor-se ao idealismo, bem sabemos, já o faz a esmagadora maioria da ciência política. Opor-se a uma ilusão idealista, no entanto, ainda constitui desafio na compreensão democrática.

A ciência política, em geral, pode fornecer modelos – e o faz – em relação aos quais a democracia poderia se acalantar, mas não pode garantir que tais modelos possam ser transportados para outras circunstâncias geográficas e temporais. Mesmo quando Lijphart oferece seus trinta e seis modelos democráticos, toma por base sua aplicação prática⁴⁷⁶.

Não se negue que o objetivo de todo projeto democrático deva ser a busca por uma ou outra orientação de governo. No entanto, partindo de Spinoza, Manoel Gonçalves lembra que no político domina mais o sentimentalismo do que a razão. Orientação de governo é, no mais das vezes, uma infundada tentativa de racionalizar o discurso eleitoral, mormente criada pela mídia, para subtrair a verdadeira essência da disputa política⁴⁷⁷.

Eis a razão pela qual a esmagadora maioria dos partidos que alcançam o poder preferem vertentes ideológicas mais centrais, sem o enfrentamento decisivo de temas complexos ou polêmicos. Preferem a opção “sobre o muro”, típica daqueles que manuseiam a manutenção do controle do poder. Apenas.

Veja-se, a este propósito, o desvio que a política tem proporcionado ao Judiciário na inação do Legislativo, como, por exemplo, o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54, acerca do aborto de anencéfalos, temática em que os criadores da lei se mostraram sempre recalcitrantes. Até mesmo o Executivo prefere posições mais tradicionalistas sobre o tema, sobretudo de influência religiosa.

⁴⁷⁵ ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. p.710.

⁴⁷⁶ LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*. p.7-8.

⁴⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. p.25. Em continuidade: “Ademais, os programas, seja dos partidos, seja dos candidatos, são sempre vagos, imprecisos, porque visam a aliciar o maior número, procurando chocar o mínimo possível”.

Não que tal inação seja a única razão da politização do Judiciário – e sobre o tema já expusemos com maior cuidado em nossa dissertação⁴⁷⁸ -, mas não se deve ignorar que a falta de coragem para o enfrentamento de questões sensíveis é também uma das razões que as desvia para o Judiciário.

A propósito, no julgamento da citada ADPF, o Ministro Ricardo Lewandowski reverberou em seu voto:

Destarte, não é lícito ao mais alto órgão judicante do País, a pretexto de empreender interpretação conforme a Constituição, envergar as vestes de legislador positivo, criando normas legais, *ex novo*, mediante decisão pretoriana. Em outros termos, não é dado aos integrantes do Poder Judiciário, que carecem da unção legitimadora do voto popular, promover inovações no ordenamento normativo como se parlamentares eleitos fossem.

Mas, ao contrário do que se possa pretender afirmar, este não é um desvio do poder político democrático. Ao contrário, a ele é inerente. É inerente que num flanco aberto de oposição, com “bilhetes de retorno”, e sem garantia alguma de perpetuação no poder, o político tente ao máximo se valer da mais-valia de decidir, em caráter animoso, apenas o óbvio, se não quiser ser relegado a segundo plano no próximo pleito.

Isso quer dizer que a oposição na política acaba perfazendo um jogo de disputa proporcional ao risco. Apenas ataca com mais gravidade ou toma posições menos ortodoxas aquele que está alijado, ao menos temporariamente, da disputa do poder. Mesmo a oposição ao governo que se encontra em reais condições de alcançá-lo prefere ser mais tradicionalista.

Por outra via, se aquele que se encontra mais marginalizado obter sucesso na disputa política – não apenas em nível Executivo, mas principalmente Legislativo, que tem a característica de ser muito mais plural -, deixa de atuar de forma heterodoxa e trocará tais posicionamentos por métodos mais tradicionais, no intuito de não perder o *status* obtido.

Essa classe dirigente que efetivamente governa – como já prelecionara Gaetano Mosca em seu *Elementi di scienza politica*, de 1896 -, em vista do fato de que as decisões fundamentais são impossíveis de serem tomadas por todos e razoável que não seja por apenas um, pode estar ou não aberta aos ecos da maioria que os escolhe⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. *O impacto do controle de constitucionalidade na evolução da democracia*.

⁴⁷⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. p.22-23.

O problema é que a poluição eleitoral nasceu junto com a política e com a sociedade. E todos os esforços, como aqueles tratados por nós no último tópico do capítulo precedente, têm o condão tão somente de amenizar tais impactos. A poluição existe para eleger, para manter e para dirigir. Não há eleições em que o povo não esteja sendo, minimamente, vítima de algum engodo. Assim como não há decisão que seja puramente neutra e alheia a quaisquer impactos, salvo uma construção racional.

Discorremos, à guisa de exemplo, sobre a razoável posição do Ministro Gilmar Mendes no julgamento dos RO 801 e no AgRgAg 5.282, pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a publicação e a prestação de informação sobre os atos municipais não tem o condão de proporcionar propaganda ilegal. E não discordamos desse posicionamento.

Mas não se pode ignorar que, como lembrou o próprio Ministro, aquele que detém o poder e busca a reeleição tem em suas mãos a “mais-valia” política da máquina institucional. E isso certamente corresponde a uma espécie de poluição do processo eleitoral. Ainda mais nos tempos atuais em que a publicidade dos atos pode decorrer de formas múltiplas e de rápida disseminação.

Assim, é inegável que a publicidade e a transparência que são exigidas do agente político andam lado a lado com a propaganda política do candidato.

Daí porque o esforço de Schumpeter em seu *Capitalism, socialism and democracy* em apontar os fatores irracionais que permeiam o ambiente eleitoral, apontando a falta de realidade da doutrina clássica da democracia.

Mas, apesar da vontade comum ou de algum tipo de opinião pública, deve ser dito, para fugir da infinita confusão de complexas relações, situações, volições, influências, ações e reações individuais ou coletivas no processo democrático, o resultado não depende exclusivamente do aspecto racional, mas também da sanção racional. A primeira significa que, embora do ponto de vista analisado, o processo democrático não é simplesmente caótico – para o analista, nada é tão caótico que possa ser trazido ao alcance de princípios explicativos –, mas sim os resultados que não, salvo por acaso, possuem um significado em si mesmos – como, por exemplo, a realização de qualquer fim definido ou ideal seria. O segundo significa que, desde que a vontade não seja mais congruente com um “bem”, que, a fim de reivindicar a dignidade ética para o resultado, agora, é necessário retomar uma confiança sem reservas em formas democráticas de governo como tal – a crença de que, em princípio, teria de ser independente do desejo de resultados. Como vimos, não é fácil localizar-se nessa perspectiva. Mas mesmo se o fizermos, o abandona do

bem comum utilitarista ainda nos deixa com muitas dificuldades em nossas mãos⁴⁸⁰.

Além disso, uma outra decorrência do regime democrático é o fato de que a classe dominante não pretende ser excluída do processo tão cedo e, para tanto, “chuta a escada”, impedindo ao máximo a ascensão daqueles que almejam o poder.

Como relembra Manoel Gonçalves, em lição de Mosca, essa elite governante acaba constituindo uma espécie de classe social definida politicamente:

Provêm, não raro, das mesmas famílias, que já houve quem procurasse catalogar, gozam da mesma condição de vida, tiveram a mesma educação, partilham da mesma cosmovisão, dos mesmos valores, sofrem das mesmas preocupações, frequentam o mesmo círculo, mutuamente se reconhecem, e pelo povo são reconhecidos, como membros de uma só categoria social.

Igualmente, essa elite tende a se tornar estável, ocupando os filhos o lugar dos pais. Para essa estabilidade contribui, menos, a hereditariedade, mais, a herança. Sem dúvida, para ela contribui a constância, nos descendentes que se mantêm na elite, de traços individuais que permitiram aos ascendentes preponderar no seu setor de atividade. Essa constância, entretanto, não parece ser a regra.

Para a estabilização de uma elite, representa papel fundamental a herança, tanto de posição quanto de riqueza. Os filhos dos membros da elite costumam permanecer nessa elite, ainda que não tenham, ou tenham em nível muito atenuado, as qualidades que levaram seus pais a preponderar em suas atividades e assim aceder à elite. Isso é auxiliado, sobremaneira, pela qualidade da formação que recebem, nas melhores escolas, dos melhores professores, com maiores recursos. É facilitado pela ação dos apadrinhamentos, do nepotismo. É particularmente propiciado pela fortuna, em geral amealhada pelas elites. Por isso é que toda elite “tende a se tornar hereditária, de fato se não de direito”, como, a propósito da União Soviética, expôs MILOJAN DJILAS⁴⁸¹.

É claro que não se deve olvidar, novamente conforme Manoel Gonçalves, que existe mobilidade e trânsito entre a elite e a massa⁴⁸². E, na realidade, a intensidade

⁴⁸⁰ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. p. 253. No original: “But though a common will or public opinion of some sort may still be said to emerge from the infinitely complex jumble of individual and group-wise situations, volitions, influences, actions and reactions of the “democratic process”, the result lacks not only rational unity but also rational sanction. The former means that, though from the standpoint of analysis, the democratic process is not simply chaotic – for the analyst nothing is chaotic that can be brought within the reach of explanatory principles – yes the results would not, except by chance, be a meaningful in themselves – as for instance the realization of any definite end or ideal would be. The latter means, since *that* will is no longer congruent with any ‘good’, that in order to claim ethical dignity for the result it will now be necessary to fall back upon an unqualified confidence in democratic forms of government as such – a belief that in principle would have to be independent of the desirability of results. As we have seen, it is not easy to please oneself on that standpoint. But even if we do so, the dropping of the utilitarian common good still leaves us with plenty of difficulties on our hands”.

⁴⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. p.24-25.

⁴⁸² Ibid. p.25.

desse trânsito pode oferecer um excelente indicador do grau democrático de um país. Entre nós, tivemos a oportunidade de visualizar um partido de base operária ascender ao mais alto grau do Executivo nacional, embora muito se discuta sobre a manutenção dessa mesma raiz ao longo de seu desenvolvimento. E como acentua Renato Janine, “mesmo nós, que jogamos um jogo novo, podemos e devemos usar os tabuleiros existentes”⁴⁸³.

Mas é fato que, ainda sim, a classe dominante marca papel fundamental na história política do país.

Recentemente, o ex-presidente José Sarney anunciou que não mais se candidataria a cargos públicos. Sua história política, no entanto, remonta ao ano de 1955, quando assumiu suplência de deputado federal. Com 59 anos de carreira política – a mais longa do Brasil – e 36 anos de senado – superando Ruy Barbosa com 31 -, Sarney atuou sob quatro Constituições (1946, 1967, 1969 e 1988) e quinze Presidentes diferentes. Além de deputado federal, foi governador do Maranhão, Senador pelo Maranhão e Amapá e presidente da República.

Mas, para os fins que aqui interessam, deixou marcada sua hereditariedade política. O filho Zequinha Sarney foi eleito deputado estadual em 1978 e deputado federal por sete mandatos consecutivos. Roseana Sarney, a filha, foi deputada federal e governadora do Maranhão por quatro mandatos, chegando a ser pré-candidata à Presidência da República, pelo PFL, em 2001. Apenas o filho Fernando Sarney não veio a ocupar cargo público, embora se apresente nos bastidores da política.

Vários exemplos poderiam ser dados em terras tupiniquins acerca das chamadas “oligarquias políticas”, a demonstrar que, ainda hoje, há papel preponderante da classe dirigente na sua perpetuação hereditária. Cite-se a esse propósito a corrida presidencial de 2014, em que figuraram entre os três principais candidatos Aécio Neves, neto de Tancredo Neves, que exerceu sua carreira política ao longo de cinquenta anos, e Eduardo Campos – falecido pouco menos de dois meses das eleições -, neto de Miguel Arraes, três vezes governador de Pernambuco⁴⁸⁴.

⁴⁸³ RIBEIRO, Renato Janine. *A ética na política*. p.68.

⁴⁸⁴ Como assevera Gaetano Mosca, os líderes dessa minoritária classe política, em geral, se destacam por certas qualidades, como superioridade intelectual, moral, riqueza, militar etc ou são herdeiros daqueles que possuem tais qualidades. MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*. p.64. Ainda: “A propósito, precisamos fazer duas observações: a primeira é que todas as classes políticas têm uma tendência a se tornar de fato, se não de direito, hereditárias”. p.74. No original: “Su questo proposito dobbiamo premettere due osservazioni: la prima è che tutte le classi politiche hanno la tendenza a diventare di fatto, se non di diritto, ereditarie”. Também Michels: “Ninguém seriamente engajado no estudo histórico pode deixar de perceber que todas classes que já se tornaram dominantes se dedicam a transmitir a seus descendentes o poder político adquirido”. MICHELS, Robert. *Political parties*. p.13. No original: “No one seriously engaged in historical

Nos Estados Unidos, o pré-candidato favorito à corrida republicana é Jeb Bush, governador da Flórida entre 1999 e 2007, filho do ex-presidente George Bush, que governou os Estados Unidos entre 1989 e 1993 e irmão de George W. Bush, presidente dos Estados Unidos entre 2001 e 2009.

A concepção da Teoria das Elites, segundo a qual o poder estaria centralizado nas mãos de um pequeno grupo que o monopoliza, não é recente e nem exclusividade brasileira. Gaetano Mosca fora que, visualizando o fenômeno, instituiu os pressupostos de identificação do mesmo em 1896, embora encontremos na filosofia antiga algumas observações, não sistematizadas, em mesmo sentido. Após ele, como vimos, muitos abarcaram a temática, como Pareto, Michels e Dahl.

Para Mosca, a sociedade, ainda que se alcunhe *democrata*, é, em realidade, oligárquica, em que, politicamente, identificam-se apenas duas classes: os governantes, isto é, a elite política que mantêm o poder, e os governados, ou o resto da população. Esta elite tem-se em si cernes tão profundos que, valendo-se de todos os meios políticos possíveis, sabe-se manter, com o tempo, no poder, passando-o entre gerações de pessoas dispostas em mesmo sentido⁴⁸⁵.

O maior problema, diante de tais dados, é que não se vislumbra uma substituição da classe dirigente pela massa de forma imediata. Como ressalta Manoel Gonçalves, “derrubada que seja uma elite dirigente por um movimento de massa, a desorganização e o esboroamento da estrutura social e política só serão evitados se da massa surgir uma minoria capaz de substituir a antiga autoridade, tomando o seu lugar e assumindo suas funções”⁴⁸⁶.

Por isso, Manoel Gonçalves defende como elemento da democracia “um certo ‘pessoal’ (*personnel*) político”, isto é, a existência de um corpo de pessoas “aberto à ascensão dos que sejam capazes, embora nascidos nas classes mais modestas”⁴⁸⁷.

Para se ter uma ideia da discussão que essa vertente provoca, Robert Dahl, nos anos 60, envolveu-se em uma polêmica intelectual com Wright Mills acerca da natureza política dos Estados Unidos. Mais reacionário, Mills afirmava que os Estados Unidos eram controlados por uma elite unitária e restrita. Já Dahl afirmava que, na realidade, existiam várias elites diferentes, contrabalanceando-se em situações de conflito e

studies can have failed to perceive that all classes which have ever attained to dominion have earnestly endeavored to transmit to their descendants such political power as they have been able to acquire”.

⁴⁸⁵ MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*. p.60-83.

⁴⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. p.23.

⁴⁸⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. p. 29.

de união. Esta, aliás, constitui uma identificação mais clara do processo democrático brasileiro.

Dentre um dos critérios que Dahl elege como necessários para a configuração de um regime democrático, indica a *participação efetiva*. Define:

*Ao longo de todo processo de tomada de decisões vinculativas, os cidadãos devem ter uma oportunidade adequada e igual de expressar suas preferências quanto ao resultado final. Devem ter oportunidades adequadas e iguais de colocar questões na agenda e de expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro*⁴⁸⁸.

E, vinculado a esse, sugere um quarto critério: *O demos deve ter a oportunidade exclusiva de decidir como as questões serão colocadas na agenda de assuntos a serem decididos mediante o processo democrático*⁴⁸⁹.

Ocorre que, com raras exceções, o que se assiste na prática é o esgotamento da participação do cidadão no momento de escolha do candidato, havendo baixíssimo entroncamento popular no exercício do mandato. A classe dirigente, na realidade, prefere deixar o povo fora da participação desse processo. Acaba sendo uma luta, da classe mais fraca, ante a maré. Urge aí a necessidade do apelo popular pelos ainda alijados políticos para que sua ascensão permita a efetivação de promessas eleitoreiras.

Mesmo instrumentos nacionais que poderiam auxiliar tal participação ou são esquecidos ou são desvirtuados. Cite-se, por exemplo, a ausência de instalação do Conselho de Responsabilidade Fiscal, nos termos do artigo 67 da Lei Complementar 101/2000, que convoca “entidades técnicas representativas da sociedade” para o “acompanhamento e avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal”, visando, entre outras medidas, maior eficiência nos gastos públicos, na arrecadação de receitas, transparência da gestão fiscal, padronização de prestação de contas, estudos e diagnósticos fiscais etc.

No deslinde transitório do período autoritário para a democracia emergente, José Álvaro Moisés escreveu palavras até hoje válidas:

Torna-se indispensável que as forças políticas que são depositárias das aspirações de transformação da sociedade sejam capazes de tomar um curso de ação que, na prática do dia-a-dia, seja constitutiva dos novos atores que poderão se constituir em fiadores de um regime democrático,

⁴⁸⁸ DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p. 171.

⁴⁸⁹ Ibid. p. 179.

onde, de princípio, haja lugar para a expressão legítima dos conflitos de interesses. Mas talvez seja hora de dizer, também, que não basta, simplesmente, indicar as classes populares como fiadoras, por excelência, de uma nova ordem institucional. É necessário reconhecer que esses setores sociais, bastante heterogêneos em nossos países, nem sempre emergiram unificados politicamente na cena política. Frequentemente, tiveram de ser unificados de fora para dentro, dando origem à formas específicas de elitismo e de dominação política, que acabaram por reforçar os elementos de uma cultura antidemocrática. Portanto, a tarefa de sua homogeneização, a partir da construção de identidades políticas, é algo por se realizar. Ademais, muitas vezes (especialmente na fase de vigência do nacional-populismo) a política que logrou mobilizá-los esteve embebida por uma *concepção autoritária do poder*, que, quase sempre, dava mais primazia à ação que emanava de cima (do Estado, das elites) do que à que se forjava por baixo. Também não é alheia à história da intervenção das massas populares na política latino-americana a *ausência de práticas democráticas no interior das próprias instituições populares* – como os sindicatos de trabalhadores, que tanta importância assumiram em nossa história – e nos partidos que se diziam intérpretes da vontade popular. Estas questões deixam em aberto todo um terreno de concepções, formas de organização e modos de articulação que ainda não está equacionado. É tarefa por construir⁴⁹⁰.

A grande questão é que nada disso deve ser considerado como desvirtuamento da democracia.

Partir da concepção de Dahl, como ressalta Manoel Gonçalves, de que a democracia constitui modelo ideal inatingível e que, na realidade, o que se tem são poliarquias é, também, uma maneira indireta de se afastar de qualquer populismo democrático⁴⁹¹.

Mas Dahl, ainda sim, identifica a democracia como modelo idealizado, condição que não reputamos válida⁴⁹², eis que inexistente qualquer regime que se eleja ídolo. Colocar a democracia em um pedestal irreal e inatingível é muito pouco e insuficiente para compreender que os modelos poliárquicos são o bastante.

Dahl não está, todavia, errado. Apenas parte de uma concepção que rejeitamos neste trabalho: a de que existe um modelo de democracia de nível perfeito. Aquilo que não pode ser alcançado por estar acima da realidade não merece ser taxado de *perfeito*, até porque tal termo é completamente impreciso e nada explica. Não caberia a nós humanos que construímos democracias reais – e completamente imperfeitas – conseguir determinar o que é, afinal, perfeito, ainda que reconheçamos ser inatingível.

⁴⁹⁰ MOISÉS, José Álvaro. *Lições de liberdade e de opressão*. p. 73.

⁴⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. p. 25.

⁴⁹² DAHL, Robert. *Poliarquia*. p. 26.

Como ressalta Dahl, um processo democrático e um governo democrático “talvez” nunca venha a existir na realidade – *preferiríamos excluir a expressão “talvez”*. E os critérios que usa para a averiguação de um regime democrático “representam ideias de possibilidades humanas com as quais a realidade pode ser comparada”⁴⁹³.

O eterno professor de Yale, falecido em 2014, reconhece que, apesar da sua teoria do processo democrático e dos elementos que aponta, na prática ela é “radicalmente incompleta” e inexistente “uma solução definitiva para a maioria” dos problemas que envolvem a democracia⁴⁹⁴.

Nessa toada, Dahl aponta nove problemas teóricos que merecem profunda reflexão:

a) O conceito de povo para a democracia, isto é, o *demos*, jamais incluirá todos aqueles sujeitos às leis. Mesmo em países de sufrágio universal, há limites traçados para a participação popular. Entre nós, por exemplo, por força do artigo 14, §§1º e 2º, CF, não podem votar os menores de dezesseis anos, os estrangeiros e os conscritos, durante o período militar obrigatório. Em muitos lugares, as mulheres apenas conquistaram o direito de votar em meados do século XX. Logo, nenhum juízo geral é de fato possível⁴⁹⁵.

b) Não há uma regra decisória segura para as decisões em âmbito democrático. Mesmo o universalmente válido princípio da maioria, esbarra em um problema de definição sobre o que seria *maioria*. O termo acaba servindo “a uma família de regras possíveis”. Como ressalta o cientista político, “todas as regras numéricas (...) estão sujeitas a defeitos em potencial, tais quais os ciclos nos quais nenhuma preferência majoritária pode ser definitivamente estabelecida”⁴⁹⁶.

c) Há nítidos problemas procedimentais para o alcance do bem público. Para alguns, todavia, deve-se priorizar os “resultados substantivos das decisões”, isto é, o

⁴⁹³ DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p.171.

⁴⁹⁴ Ibid. p.182. Já quase no final de sua vida, esse tom pessimista ficou mais patente no escrito *How democratic is the American Constitution?*, em que criticou veementemente os instrumentos democráticos norte-americanos.

⁴⁹⁵ Ibid. p.183. “Michels, com sua famosa ‘lei de ferro da oligarquia’ – baseada numa investigação sobre os partidos social-democratas alemães, que se dedicavam de maneira ostensiva aos princípios da democracia em suas próprias fileiras –, parecia mostrar que era necessário fazer uma escolha entre organização (aparentemente indispensável no século XX) e democracia, mas não ambas. Assim, embora a democracia, enquanto governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo, ainda possa ser um ideal, sérias dúvidas, postas em evidência em nome da ciência social, parecem ter se levantado quanto à possibilidade de se colocar esse ideal em prática”. PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. p. 10-11.

⁴⁹⁶ DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p.183-184.

aspecto material, em detrimento do procedimental. Dahl identifica como extremamente complexo distinguir o que estaria envolvido em cada aspecto⁴⁹⁷.

d) O termo *povo* volta à questão no tocante à sua própria definição, mostrando-se como um dos problemas mais insolúveis da democracia. Como definir o que seria um “grupo adequado de pessoas” capaz de governar a si mesmo? Quem poderia estar incluído nessa definição?⁴⁹⁸

e) As ideias democráticas, de maneira geral, acabaram englobadas por tipos radicalmente diversos de sistema político: a cidade-Estado e o Estado nacional. “Será possível, portanto, especificar um conjunto único de instituições necessárias para o processo democrático”⁴⁹⁹, isto é, que possa ser aplicado indistintivamente a qualquer Estado?

f) Em face da impossibilidade do alcance de um nível ideal de democracia, qual seria um critério seguro para afirmar, na realidade, que seus requisitos são cumpridos de forma satisfatória ou não? Qual a linha de separação entre o que pode e o que não pode ser considerado *democrático*?⁵⁰⁰

g) Uma vez edificada uma determinada poliarquia, haveria a possibilidade da mesma caminhar em direção ao ideal democrático? Para alguns utópicos, sim. Para a contracorrente do pensamento moderno, “tendências poderosas, como uma tendência universal à oligarquia, impõem limites insuperáveis às possibilidades da democratização mais ampla”⁵⁰¹.

h) O desenvolvimento democrático nos Estados nacionais acabou gerando certa competição por ideias e ideais entre indivíduos e grupos capazes de influenciar o poder. Onde fica, nesse entrave, o ideal do bem comum tão arraigado à democracia?⁵⁰²

i) Por fim, quais são os limites e possibilidades do processo de democratização em face de um mundo cada vez mais dinâmico e globalizado? Os governos ainda não democráticos possuem condições de assim se manterem? E como poderiam ser classificados se ainda supostamente não atingiram um limiar mínimo de poliarquia?⁵⁰³ Nota-se, mais uma vez, o problema dos limites entre o que pode e o que não pode ser considerado democrático.

⁴⁹⁷ Ibid. p.184.

⁴⁹⁸ Ibid. p.184-185.

⁴⁹⁹ Ibid. p.185.

⁵⁰⁰ Ibid. p.185-186.

⁵⁰¹ Ibid. p.186.

⁵⁰² Ibid. p.186.

⁵⁰³ Ibid. p.186-187.

A partir destes questionamentos oferecidos por Robert Dahl, a primeira conclusão, pertinente ao objetivo deste trabalho, é a inutilidade/impossibilidade de um regime democrático alcunhado de ideal. É impossível por conta da falta de parâmetros tanto para definir o que seja ideal, como para definir se as demais poliarquias estariam mais próximas ou mais afastadas do mesmo. É inútil porque a democracia que se almeja é aquela real, de acordo com as condições proporcionadas pela população de um determinado Estado e em um determinado tempo, analisando-se várias variantes que já tivemos oportunidade de discorrer, como grau de oposição, participação política, nível de igualdade material, liberdade etc, todas estas, igualmente, impossíveis de maior precisão.

O regime democrático como ídolo pode fazer com o que o homem mantenha sempre a cabeça nas nuvens enquanto os pés estão no chão, visualizando um horizonte que não existe enquanto a realidade passa ao largo. Seria absolutamente inútil, nos dias atuais, pretender que os governantes brasileiros decidam com base tão somente em um chamado bem comum, se é que isso existe. Toda análise irreal, que busque justificar a democracia por conceitos ideais, acabará escondendo os grandes problemas que se instauram na prática.

4.2 RUMOS DEMOCRÁTICOS FORA DO IDEALISMO

Diante desse quadro, que se assemelha, digamos, negativista, eis que realista, surge a questão: como proceder em relação a um processo democrático naturalmente tão falho? É possível deixar de se guiar por um ideal e assumir uma imperfeição como um modelo, digamos, “ideal”? A resposta para esta pergunta é, nos termos deste trabalho, sim.

Dissemos das dificuldades ensaiadas pelas classes dirigentes para conceder acesso àqueles que se encontram fora do ambiente eleitoral. É natural, ainda, que outros obstáculos acabem se erguendo em face das classes excluídas, como, talvez o maior deles, o aspecto financeiro.

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, a campanha eleitoral de 2014 apresentou custo total de R\$ 5,1 bilhões, englobando as despesas dos candidatos a deputado, senador, governador e presidente, sendo a maior registrada em todos os tempos. Em 2002, os gastos declarados junto à Justiça Eleitoral foram de R\$ 792 milhões. Líderes

do ranking, PT e PSDB, registraram, sozinhos, gastos de R\$ 1,121 bilhão e R\$ 1,038 bilhão, respectivamente. Além disso, todos os 28 partidos que elegeram deputados federais tiveram despesas declaradas superiores a R\$ 10 milhões.

Conforme análise da Revista Época, no tocante às eleições de 2010, em Roraima cada voto para deputado federal custou R\$ 66,16. Dentre os candidatos eleitos, Sandro Mabel (PR-GO) apresentou receitas de R\$ 4,9 milhões, menos do que Wilson Picler (PDT-PR), que ficou de fora, embora tenha arrecadado R\$ 5,6 milhões. O custo por voto mais alto foi de Edio Lopes (PMDB-RR) com a relação custo/benefício de R\$ 152,14 por eleitor⁵⁰⁴. Em média, a eleição de cada um dos 513 deputados custou R\$ 1,2 milhão.

E, diante da ausência do financiamento público de campanha, são os próprios candidatos que, grosso modo, precisam buscar a arrecadação necessária para os custos da corrida eleitoral. Fica fácil concluir que a grande parte dos cargos eletivos no Brasil, mormente os federais, pairam na mão de pessoas com elevados recursos financeiros ou alta capacidade de captação dos mesmos.

Obstáculos como esse não parecem de simples solução. Nem mesmo se poderia afirmar, rasteiramente, que seriam solucionados pelo financiamento público das campanhas. No mais das vezes, é apenas coletivamente ou, em alguns casos, por ocasião de uma utilização estratégica do voto proporcional⁵⁰⁵, que as classes mais abastadas chegam ao poder. Mesmo em casos de apadrinhamento político, nota-se que existe profunda tendência de conversão do apadrinhado à classe já dominante do padrinho⁵⁰⁶.

Nessa razão, o aparecimento de novas figuras políticas, desvinculadas daquelas que já ocupam cargos públicos, ocorre de maneira progressivamente morosa. Mas ocorre, desmistificando a ideia de um círculo fechado e intransponível. Para que se tenha uma ideia, nas últimas quatro legislaturas – antes da atualmente eleita –, a Câmara dos Deputados apresentou uma renovação média de cerca de 40% das cadeiras, o que inclui figuras que até então eram totalmente alijadas do círculo político.

⁵⁰⁴ Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI257288-18049,00-QUANTO+CUSTA+SER+DEPUTADO.html>>. Acesso 14 ago 2014.

⁵⁰⁵ Nas eleições de 2002, o candidato Enéas Carneiro, do PRONA, obteve 1.573.112 votos para a cadeira de deputado federal por São Paulo. Com uma votação recorde e a frente de um partido pequeno, acabou levando seis cadeiras, sendo que um dos eleitos para a Câmara dos Deputados obteve apenas 275 votos.

⁵⁰⁶ A lição é de Victor Nunes Leal acerca do “coronelismo”: “Muitos chefes municipais, mesmo quando participam da representação política estadual ou federal, costumam ser tributários de outros, que já galgaram, pelas relações de parentesco ou amizade, pelos dotes pessoais, pelos conchavos ou pelo simples acaso das circunstâncias, a posição de chefes de grupos ou correntes, no caminho da liderança estadual ou federal. Mas em todos esses graus da escala política impera, como não podia deixar de ser, o sistema de reciprocidade, e todo o edifício vai assentar na base, que é o ‘coronel’, fortalecido pelo entendimento que existe entre ele e a situação política dominante em seu Estado, através dos chefes intermediários”. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. p.63.

Maior surpresa, todavia, trouxeram as eleições de 2014: a Câmara dos Deputados apresentou uma taxa de renovação de 43,5%, com 198 novos parlamentares – que nunca antes haviam exercido o cargo de Deputado Federal. Dos 401 Deputados que tentaram se reeleger, 101 não alcançaram a pretensão⁵⁰⁷. Já no Senado Federal, das 27 vagas disponibilizadas, apenas 5 Senadores foram reeleitos, tendo-se 22 novos nomes⁵⁰⁸.

Como afirma Lipset:

O padrão característico das democracias ocidentais estabilizadas em meados do século XX é o de uma fase “pós-política” – há relativamente pouca diferença entre a esquerda e a direita democrática, os socialistas são moderados e os conservados aceitam o estado de bem-estar social. Em grande parte, isso reflete o fato de que nesses países os trabalhadores venceram as lutas por cidadania e participação política, isto é, o direito de participar de todas as decisões do corpo político em grau equivalente aos demais.

A luta pela cidadania teve dois aspectos: político (acesso ao poder por meio do voto) e econômico (institucionalização do direito dos sindicatos de participar das decisões concernentes às condições e remuneração dos trabalhadores). Os representantes das camadas mais baixas agora fazem parte das classes governantes. Eles são membros do clube. A controvérsia política diminuiu nas democracias estáveis mais ricas, porque a questão política básica da revolução industrial – a incorporação dos trabalhadores ao corpo político legítimo – foi resolvida. A única questão doméstica fundamental hoje é a barganha coletiva quanto à divisão do produto total nos moldes do estado de bem-estar social keynesiano; mas essas questões não requerem ou precipitam o extremismo em nenhum dos lados⁵⁰⁹.

Assim, a democracia tem a capacidade de se redesenhar quando necessário, conduzindo ao processo democrático mais personagens, capazes de pluralizar o debate.

⁵⁰⁷ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1528106-camara-tera-em-2015-o-maior-numero-de-novos-deputados-desde-1998.shtml>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

⁵⁰⁸ Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/10/06/senado-tem-22-novos-nomes-e-cinco-reeleitos-para-2015>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

⁵⁰⁹ LIPSET, Seymour Martin. Some social requisites of democracy. p.100. No original: “The characteristic pattern of the stable western democracies in the mid-20th century is that of a ‘post-politics’ phase – there is a relatively little difference between the democratic left and right, the socialists are moderates, and the conservatives accept the welfare state. In large measure this reflects the fact that in these countries the workers have won their fight for citizenship and for political access, *i.e.*, the right to take part in all decisions of the body politic on an equal level with others. The struggle for citizenship had two aspects, political (access to power through the suffrage) and economic (institucionalization of trade union rights to share in the decisions affecting work rewards and conditions). The representatives of the lower strata are now part of the governing classes, members of the club. Political controversy has declined in the wealthier stable democracies because the basic political issue of the industrial revolution, the incorporation of the workers into the legitimate body politic, has been settled. The only key domestic issue today is collective bargaining over differences in the division of the total product within the framework of a Keynesian welfare state; and such issues do not require or precipitate extremism on either side”.

Nesse diapasão, salutar o trabalho que os partidos menores promovem em relação ao necessário pluralismo político, escorando possíveis novas figuras a serem inseridas no processo democrático.

Já dissemos, noutra oportunidade, analisando julgamento do Supremo Tribunal Federal acerca das cláusulas de barreira à brasileira (ADIs 1351 e 1354), que se tornariam praticamente nulas a propaganda partidária e o acesso ao Fundo pelos partidos menores, colocando em risco seu próprio funcionamento, e que não há representatividade democrática se não for atrelada às minorias.

O Ministro Ricardo Lewandowski ressalta que a atabalhoada alteração pode levar ao privilégio dos partidos maiores, em detrimento dos “partidos menores e ideológicos”. É que, como bem temos assistido na realidade partidária brasileira pós-Constituição de 1988, a ideologia partidária mostra-se inversamente proporcional ao tamanho do partido. Assim, quanto menor o partido, maior a representatividade, eis que, embora não puro, estabelece critérios mais nítidos das razões que conduzem ao voto popular. Isto é, o esfacelamento ideológico propugnado pelos interesses escusos de partidos maiores não atingiu ainda os partidos menores, tornando possível visualizar com mais lucidez o perfil da parcela minoritária que busca seus representantes nestes partidos.

Assim é que a restrição aos partidos menores conduz, em última análise, a um rompimento da própria representatividade, na medida em que é justamente nestes partidos que se torna mais clara a própria questão da representação: *quem e quais interesses o partido representa?*⁵¹⁰.

É evidente que, em termos reais, muitos partidos pequenos podem acabar servindo a legendas de aluguel, mas esse é um risco inerente ao regime democrático. Na balança da proporcionalidade, muito pior à democracia é a extinção dos mesmos, mesmo que por vontade da maioria. Como já ressaltamos, a lição de Carl Schmitt é sempre atual: “quem domina 51% pode tornar ilegal, legalmente, os 49% restantes”⁵¹¹.

Conforme o relatório do Ministro Marco Aurélio naquela ocasião, com as cláusulas pretendidas a maioria dos partidos nacionais acabariam ficando sem recursos e funcionamento parlamentar⁵¹².

Ademais, conforme ressalta o supracitado Ministro:

⁵¹⁰ BORGES DE OLIVEIRA, E. A. Ativismo judicial e o papel das Cortes Constitucionais nas correções de rota da democracia representativa. p.30-31.

⁵¹¹ SCHMITT, Carl. *Legalidad y legitimidade*. p. 49.

⁵¹² “Ainda no tocante à razoabilidade, mostra-se imprópria a existência de partidos políticos com deputados eleitos e sem o desempenho parlamentar cabível, cumprindo ter presente que, a persistirem partidos e parlamentares a ele integrados, haverá, em termos de funcionamento parlamentar, o esvaziamento da atuação das minorias”. Voto do Min. Rel. Marco Aurélio. ADI 1.351.

para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, há de levar-se em conta que o enxugamento do rol é automático, presente a vontade do povo, de quem emana o poder. Se o partido político não eleger representante, é óbvio que não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar. Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão somente ao êxito verificado nas urnas, entendendo como tanto haver sido atingido o quociente eleitoral, elegendo candidatos, pouco importando o número destes. Só assim ter-se-á como atendido o fundamento da República, ou seja, o pluralismo político, valendo notar que o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças que revelem a visão dos diversos segmentos que perfazem a sociedade. Em síntese, não elegendo candidato, o partido fica automaticamente fora do contexto parlamentar⁵¹³.

Neste caso em questão, fora o Judiciário que exercera o seu papel contramajoritário e protegeu o regime democrático de ser arranhado pela vontade de uma maioria legislativa.

O tema da cláusula de barreira oferece-se, assim, como um vetor extremamente limitativo de posições ideológicas minoritárias, o que, sem dúvida, compromete a representatividade democrática. Felizmente, em adesão à jurisprudência alemã, o Supremo Tribunal Federal ressaltou que, na medida da razoabilidade e da proporcionalidade, a cláusula, tal como colocada, ofenderia o sistema constitucional eleitoral e representativo brasileiro.

Não que isso impeça qualquer cláusula limitativa, sobretudo as de caráter proporcional, extremamente úteis, como demonstrou a experiência tedesca. O fato é que jamais podem tais cláusulas se tornarem intimidativas da própria vontade popular, afastando os anseios ideológicos dos partidos que refletem essas proposições.

Em nome da erupção de novas ideologias, manifestações minoritárias e candidatos até então excluídos do poder, é essencial que haja vida aos partidos menores, permitindo que, na realidade brasileira, se dê continuidade e aceleração ao processo de substituição de pretensas oligarquias políticas.

Em países de desenvolvimento democrático, a fundação de uma *nova* democracia é completamente ilusória. O que existe, em verdade, é o desenvolvimento, progressivo, de uma democracia já existente. Apenas por revolução seria possível substituir um regime autocrático por um democrático, e mesmo um democrático por um *novo* democrático.

⁵¹³ Voto do Min. Rel. Marco Aurélio. ADI 1.351.

A ideia de uma participação efetiva, igual e adequada de todos os cidadãos é um engodo. Não há igual oportunidade entre todos os submetidos à uma ordem jurídica de apresentar seus motivos em prol de uma ou outra orientação política. E jamais existirá, seja qual for o grau do modelo poliárquico.

O que não condiz com o regime democrático é a total desconsideração às preferências dos cidadãos, o que não significa que exista igual consideração em relação a todos eles, como pretendia Dahl⁵¹⁴.

Mas a democracia é a arte de buscar minimizar diferenças e uma vertente objetiva pela qual faz isso é a cláusula do voto de igual valor: *one man one vote*. A ideia, bastante simples por sinal, é um dos maiores baluartes do regime democrático, pois permite que, pelo menos em um dado momento, todos sejam quantitativamente iguais⁵¹⁵. Claro que entra em jogo a influência no processo eleitoral, mas essa é outra questão.

Ao menos quanto ao valor do voto, todos são iguais. Repisamos, todavia, que, em lugar algum, todos estão submetidos a qualquer sufrágio que se considere de fato universal. Sempre, e no nosso caso por questões até lógicas, alguém estará excluído desse processo. Assim, por exemplo, a Constituição excluiu os menores de 16 anos, o que não significa que pessoas nessa idade não possam ser politicamente instruídas. Mas apenas o constituinte viu por bem estabelecer um limite mínimo razoável e objetivo. Logo, toda exclusão deverá respeitar dois critérios: ser razoável/proporcional e objetiva, sob pena de ser, na realidade, discriminatória e, logo, antidemocrática.

Para as eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral permitiu o voto em trânsito, um pleito antigo e necessário, de forma a viabilizar maior participação popular daqueles que estiverem fora do domicílio eleitoral nos dias de eleição. A medida contribui com um sufrágio mais amplo, embora, como se sabe, não totalmente universal.

Nessa linha participativa, em terras norte-americanas, Bruce Ackerman e James Fishkin, professores de Yale e Texas, respectivamente, apresentaram uma nova proposta, o *Deliberation Day*, inserta no pacote de reformas políticas a ser discutido. A pretensão dos autores é que, por meio de discussões realizadas em âmbitos locais acerca das campanhas nacionais, uma semana antes de sua ocorrência, possa ser promovida a opinião pública de massa, não apenas da elite, por meio do intercâmbio de ideias e

⁵¹⁴ DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p.172.

⁵¹⁵ Ibid. p.172-175.

opiniões⁵¹⁶. Uma proposta como essa tende a incrementar qualitativamente o conceito de *povo*, não por alargá-lo, uma vez que inclui apenas os eleitores registrados, mas por possibilitar que o *povo* esteja mais afinado com o aspecto *participativo* que anseia⁵¹⁷.

Como relembram Almond e Verba, a despeito das dificuldades de se visualizar o futuro do movimento político, há muito é certo, em quase todo o mundo, que um forte aspecto da nova cultura política seria a *participação*. Ao longo das nações jovens do mundo “é amplamente difundida a crença de que o indivíduo atual é politicamente importante; que deve ser um membro ativo do sistema político. Grandes grupos de pessoas que até então estavam apartadas da política solicitam seu ingresso na mesma”⁵¹⁸.

Na União Europeia, por exemplo, o Tratado de regulamentação traz no artigo 11º a previsão de que as instituições da UE deverão conferir aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de uma participação direta junto à Comissão Europeia acerca das ações da União. Como ensina Rudolf Hrbek, “instrumentos democráticos diretos são suscetíveis de aumentar a legitimidade das decisões”. A participação direta “é uma solução adequada para a política e apatia dos cidadãos e

⁵¹⁶ “O Dia da Deliberação pretende nos libertar de um forçado compromisso com valores democráticos fundamentais. Se nós podemos ter *tanto* a deliberação quanto a participação da massa, nós podemos infundir no processo político, periodicamente, algo que se chama *consenso coletivo informado*. Esse consenso envolve a participação em massa da população e seu processo de desenvolvimento é orientado por meio da reflexão que advém da informação, do pensamento, do diálogo e da análise dos temas”. ACKERMAN, Bruce; FISHKIN, James S. *Deliberation Day*. p.151-152. No original: “Deliberation Day is intended to free us from this forced compromise in fundamental democratic values. If we can have *both* deliberation and mass participation, we can infuse the political process, periodically, with what might be called *collective informed consent*. It is the mass consent of most people participating and it is the informed and thoughtful consent that comes from information, thinking, dialogue and reflection”.

⁵¹⁷ Fishkin explica: “Nós propomos um feriado nacional em que os eleitores seriam convidados para participar de grupos randômicos de discussão como uma preparação para votar na semana seguinte. Candidatos dos maiores partidos realizariam apresentações transmitidas pela mídia nacional e os pequenos grupos locais identificariam as questões principais que seriam direcionadas aos representantes locais dos partidos em relativamente pequenas reuniões realizadas simultaneamente por todo país. Incentivos financeiros seriam dados para os cidadãos participarem. O custo, embora alto, tornaria a democracia mais significativa e auxiliaria a inserção de um grande público, envolvendo uma grande massa de cidadãos, que estariam bem informados sobre os argumentos concorrentes”. FISHKIN, James. *Consulting the people*. p.9-10. No original: “We propose a national holiday in which all voters would be invited to participate in local, randomly assigned discussion groups as a preparation to the voting process a week later. Candidates for the major parties would make presentations transmitted by national media and local small group discussions would identify key questions that would be directed to local party representatives in relatively small scale town meetings held simultaneously all over the country. Incentives would be paid for each citizen to participate. The cost, while massive, would make democracy far more meaningful as it would provide for an input from the public that involved most people and that also lead to a large mass of citizens informed on the issues and the competing arguments”.

⁵¹⁸ ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *La cultura política*. p.172. No original: “está ampliamente difundida la creencia de que el individuo corriente es politicamente importante; que debe ser un miembro activo del sistema político. Grandes grupos de personas, que han permanecido apartadas de la política, solicitan su ingreso en la misma”.

promove a identificação dos cidadãos com o seu sistema político”, emergindo como uma condição *sine qua non* para o surgimento de um *demos* europeu⁵¹⁹.

Enquanto regra de decisão, o *princípio da maioria*, embora bastante incerto quanto à sua definição, parece, de maneira geral, obedecer ao critério democrático de que, quando há ampla participação em um processo decisional, a maioria deve decidir os rumos que serão tomados. O cuidado maior nem é definir o que é maioria e como esta maioria se forma, mas sim garantir meios de a maioria não desvirtuar completamente o poder e esmagar as minorias. Daí porque, em várias Constituições globais, algumas cláusulas essenciais somente podem ser alteradas ou pelo poder constituinte originário ou por um processo mais complexo de maioria qualificada.

Outra ilusão muito comum no processo democrático é a perquirição de um suposto *bem público* ou *comum*. Mas o termo é em si extremamente ambíguo e impreciso. No máximo, como ressalta Dallari, o termo nos remeterá para um “*conjunto de condições, incluindo a ordem jurídica e a garantia de possibilidades que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana*”⁵²⁰. Não diz muito mais que a própria expressão *bem comum*. Daí a dificuldade em se renovar a democracia por meio de algumas vertentes apontadas por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, embora legítimas: a) reduzir o Estado ao papel dos interesses gerais da comunidade, ou seja, cuidar do bem comum; b) reduzir o interesse geral⁵²¹ ao que ele realmente seria, com exclusão de interesses particulares; c) constituir os órgãos estatais com base nesse mesmo interesse geral, com preferência às técnicas de consenso do que às de imposição majoritária; d) postura estatal

⁵¹⁹ HRBEK, Rudolf. Die Europäische Bürgerinitiative. p.35. No original: “direktdemokratische Instrumente seien geeignet, die Legitimation von Entscheidungen zu erhöhen; mehr (direkte) Partizipation sei ein geeignetes Mittel gegen Politikverdrossenheit und Apathie der Bürger; sie fördere die Identifikation der Bürger mit ihrem politischen System”. Como ressalta Mill, a melhor forma de governo não é aquela em que o cidadão apenas tem voz junto ao exercício da soberania, mas a que ele, ocasionalmente, possa ser chamado a tomar parte real junto ao governo, exercendo alguma função pública. MILL, John Stuart. *Representative government*. p.37. Nesse sentido, a participação dos cidadãos junto à UE deve ter em conta as “expectativas de que os cidadãos pudessem tomar parte em um processo de tomada de decisão política, ou, pelo menos, que os decisores se sentissem normativamente vinculados pela entrada dos cidadãos”. FISCHER-HOTZEL, Andrea. *Democratic participation?* p.348. No original: “These expectations were that citizens could take part in a political decision-making process or at least that decision-makers felt normatively bound by the citizens’ input”.

⁵²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. p.35.

⁵²¹ Seriam tais matérias: “a garantia da convivência social pacífica, a paz, a ordem, com a definição de suas normas básicas e organização das instituições que as devem fazer respeitar, garantia esta que vem a ser a segurança indispensável à vida, à liberdade, aos direitos de cada um; e a manutenção dos serviços públicos essenciais”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. p.39.

de mediador em conflito de interesses, refletindo o interesse geral sem impor soluções, em posição não tão intervencionista, valendo-se de arbitragem apenas em último caso⁵²².

Mais complexo ainda é distinguir aspectos procedimentais de aspectos substanciais para o alcance da finalidade pública, eis que quase sempre estas questões acabam se mesclando. Assim, por exemplo, após o forte apelo popular quanto à moralidade e a vida proba do candidato, a edição da Lei Complementar 135/2010 (Ficha Limpa), a despeito de seu forte aspecto substancial, acabou esbarrando em questões procedimentais no tocante à sua aplicação para as eleições de 2010, consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 633.703. Naquela ocasião, em face da regra procedimental do artigo 16 da Constituição Federal, o Ministro Luiz Fux ponderou que “por melhor que seja o direito, ele não pode se sobrepor à Constituição”.

Logo, é muito simplista a assertiva de que o caráter substancial da finalidade pública deve, em geral, se colocar acima das questões procedimentais. Nesse sentido, a contribuição de Dahl:

Visto dessa forma, o processo democrático confere aos cidadãos um leque abrangente de direitos, liberdades e recursos suficientes para lhe permitir participar de maneira plena, como cidadãos iguais, da tomada de todas as decisões coletivas às quais estão obrigados. Se as pessoas adultas têm de participar das decisões coletivas para proteger seus interesses pessoais, inclusive seus interesses como membros de uma comunidade, para desenvolver suas capacidades humanas e para agir como seres autodeterminados e moralmente responsáveis, o processo democrático também é necessário para esses fins. Sob esse ângulo, o processo democrático não somente é essencial para um dos bens públicos mais importantes de todos – o direito das pessoas a se governar –, mas é, ele próprio, um rico pacote de bens substantivos⁵²³.

Tampouco parece fácil definir quem é o povo que se autodetermina. Afirmar pura e simplesmente que se trata de um povo contido em determinado território, natural de determinado Estado ou que reside em um certo local não auxilia em questões mais complexas⁵²⁴.

⁵²² Ibid. p.39-40.

⁵²³ DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p.277.

⁵²⁴ “No mundo real, portanto, é muito mais provável que as respostas à questão do que constitui ‘um povo’ para fins democráticos venham da ação e do conflito político – os quais são, com frequência, acompanhados de violência e coerção – que de inferências racionais derivadas dos princípios e práticas democráticas. Haja vista que a teoria democrática não pode nos levar muito longe na solução desse problema em particular. As ideias democráticas, como afirmei, não produzem uma resposta definitiva. Elas pressupõem que uma resposta já foi, ou será, proporcionada pela história e pela política”. Ibid. p.334.

Esse é um problema que apenas pode ser parcialmente resolvido justamente pelos aspectos procedimentais acima descritos. Assim, embora os estrangeiros residentes no país tenham pleno interesse no desenvolvimento político do Estado brasileiro, a nossa Constituição, em seu artigo 14, optou por não possibilitar a eles o exercício do sufrágio. Da mesma forma, os menores de dezesseis anos, embora possam ter consciência política e pleno interesse, também foram excluídos de tal participação ativa.

A questão se torna mais dificultosa no tocante aos limites federativos, considerando a divisão entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios, no sentido de delimitar a que tipo de interesse se atende com uma determinada participação ou conduta. Eis a razão pela qual nosso direito optou pela criação do chamado “domicílio eleitoral”, limitando em termos municipais a atuação do sufrágio do eleitor. Como o município é o menor ente federativo, inserido no Estado e na União, com o domicílio eleitoral, garante-se que o eleitor represente ao mesmo tempo seus interesses nos três níveis da federação.

Não se olvide que existem interesses que podem estar delimitados por outros aspectos, como um determinado bairro de um município ou uma área que atinge dois Estados. Embora existam métodos alternativos de atendimento das controvérsias, como a cobrança pública de uma associação de bairro ou a cooperação interestadual, as soluções quase sempre se movem no sentido do ente que possa englobar todos os envolvidos, atento, evidentemente, às peculiaridades mais específicas.

Como já tivemos oportunidade de afirmar por diversas vezes, é impossível resumir a existência de algumas instituições democráticas que sejam válidas para todos os Estados que assim se definam, ainda que tais Estados possuam um histórico desenvolvimentista bastante comum.

E ainda que elejamos determinados elementos, como fizemos neste trabalho, a definição de cada um deles acaba comprometendo a generalidade, remetendo-nos sempre a diferenciações específicas. Mas isso é típico da democracia. Extremamente danoso seria justamente o oposto: pretender delimitar todas as democracias com os mesmos elementos e com a mesma dureza típica de misturas químicas.

Dahl, a partir da análise de determinados dados, aponta, por exemplo, que determinadas condições que podem favorecer a poliarquia em um país, num dado momento, podem enfraquecê-la em outro, noutro momento. “Ou condições inicialmente frágeis podem fortalecer-se e assim favorecer a estabilidade de uma poliarquia já existente,

como foi o caso na Alemanha Ocidental e no Japão nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial”⁵²⁵.

Mas, quiçá, o maior problema a envolver a democracia seja justamente definir, em determinados liames, a sua existência ou não.

Como não é possível fazê-lo objetivamente, a única saída realista é a presença de indicadores democráticos, como já fizemos não apenas no segundo capítulo, mas também no terceiro ao apresentar a tabela de Dahl acerca das poliarquias.

O próprio professor de Yale retoma a ideia e apresenta, resumidamente, alguns desses indicadores:

1. As autoridades eleitas são investidas constitucionalmente do controle das decisões governamentais quanto às políticas públicas.
2. As autoridades eleitas são escolhidas, e pacificamente afastadas de seus cargos, em eleições frequentes, justas e livres, nas quais a coerção é bastante limitada.
3. Praticamente todos os adultos têm o direito de votar nessas eleições.
4. A maioria dos adultos também tem o direito de concorrer a cargos públicos abertos a candidatos em geral.
5. Os candidatos têm o direito, protegido por lei, à liberdade de expressão, particularmente a expressão política, incluindo a crítica às autoridades, à conduta do governo, ao sistema político, econômico e social estabelecido e à ideologia dominante.
6. Eles também têm acesso a fontes alternativas de informação que não sejam monopolizadas pelo governo ou por nenhum outro grupo em particular.
7. Por fim, eles têm um direito efetivamente protegido por lei a formar associações autônomas e filiar-se a elas, inclusive associações políticas, como partidos políticos e grupos de interesse, que procuram influenciar o governo mediante a concepção eleitoral e outros meios pacíficos⁵²⁶.

Nota-se, na concepção acima, que os elementos se apresentam não como definitivos, mas como generalistas, no sentido de esclarecer que a ausência de um deles ou uma qualificação um pouco diversa não significa necessariamente ausência de um regime democrático.

Assim, a democracia real, fora dos níveis do ideal, não apresenta nem uma única e nem respostas simples. Não apresenta medições matemáticas, mas conjecturas que podem ser classificadas como democráticas.

⁵²⁵ Ibid. p.379.

⁵²⁶ Ibid. p.369.

4.3 SEMIÓTICA E SIMBOLOGIA DEMOCRÁTICA

A democracia possui um significado em termos de simbologia. É quase um mártir, um desenho que se apresenta como salvador do Estado contemporâneo. Embora fugisse ao real motivo, muitos conflitos hodiernos se valeram da necessidade de instalação de um regime democrático em territórios alheios, como um símbolo que precisasse ser necessariamente considerado.

Com o intuito de encontrar armas de destruição em massa, em 2003, sob o comando do Presidente George W. Bush, os Estados Unidos promoveram invasão ao território do Iraque. Um ano depois, todavia, Bush muda seu discurso e passa a dizer que a ocupação faz parte da promoção da Democracia e libertação de países em prol da paz mundial⁵²⁷.

Chega a parecer contraditório que a democracia possa ser implantada por um ente externo e mediante força. Em verdade, parecem ausentes aqueles elementos que apontamos como indicadores da democracia. Neste caso, sobretudo, a autodeterminação do povo iraquiano.

Muito antes, Kelsen já ensinava:

O símbolo da democracia parece ter assumido um valor tão universalmente reconhecido que a substância da democracia não pode ser abandonada sem a manutenção do símbolo. É bem conhecida a afirmação sarcástica: se o fascismo fosse implantado nos Estados Unidos, seria chamado democracia. Consequentemente, o símbolo deve mudar seu significado de modo tão radical que possa ser usado para designar o extremo oposto: na teoria política soviética, a ditadura do partido comunista, pretendendo ser a ditadura do proletariado, é apresentada como democracia. É da maior importância desvendar o mecanismo conceptual através do qual foi possível chegar a essa distorção do símbolo⁵²⁸.

O desenvolvimento semiótico, principalmente a partir do trabalho de Umberto Eco, e o estabelecimento de dados intermediários na relação entre remetente e destinatário, teve como mister explicitar elementos sógnicos que fazem parte da comunicação, mormente a orientação ideológica do trabalho, como acima visto.

As palavras são de Eco:

⁵²⁷ A propósito: <http://www.krysstal.com/democracy_whyusa_iraq03.html>. Acesso em 16 ago 2014.

⁵²⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. p.140.

ao discutir o exemplo de [ele segue Marx], afirmávamos que a expressão envolvia também um nível de conotação ‘ideológica’ (seguir Marx é bom ou ruim?), capaz de determinar a desambiguação final da frase, conquanto esta não parecesse depender de alguma codificação registrável no âmbito da teoria dos códigos. Neste sentido, o fundo ideológico do destinatário, tão importante para todo o jogo de pressuposições referenciais e pragmáticas, parece consistir numa visão do mundo não completamente codificada e derivada do jogo processual da interpretação textual, das inferências, das menções, das pressuposições. Portanto, a ideologia apareceria (...) como um *resíduo extra-semiótico* capaz de determinar a semiose, agente como catalizador nos processos abduativos, mas *estranho à codificação*⁵²⁹.

Mas assim como o trabalho sóico atua fortemente como crítica social, possui a vertente de também esconder o elemento ideologizador da mensagem. Isto é, valer-se de um determinado símbolo como verdadeiro elemento da mensagem, enquanto, na realidade, este símbolo cumpre o papel de iludir a comunicação, desvirtuando a mensagem para um lado supostamente mais benéfico⁵³⁰.

É como vimos acima no tocante ao papel exercido pela própria democracia no Estado Comunista. Este Estado, como sabemos, estava bem longe de se apresentar de fato democrático. Mas valia-se deste ídolo para vangloriar o comunismo enquanto salvação democrática⁵³¹. Melhor dizendo, escondia o verdadeiro sentido do Estado Comunista pelo símbolo da democracia⁵³².

Como reconhece a relação entre semiótica e Direito, a presença dos símbolos é inerente ao jurídico enquanto linguagem cultural. O professor Tércio Sampaio ensina que o Direito não é “nem a positivação nem o conjunto das normas positivadas, mas

⁵²⁹ ECO, Umberto. *Tratado geral de semiótica*. p.245.

⁵³⁰ “Esse é o centro da idéia de *ideologia*. Tudo o mais pode variar, mas não esses pontos: que há uma representação errada do que é uma sociedade; que esse erro é o cerne da manutenção de uma ordem social, que não existiria sem ele; que o erro é necessitado pela classe interessada em manter sua dominação. Falta acrescentar: esse processo é inconsciente, melhor dizendo, *não é deliberado* (...) Pode valer para alguns casos, mas a ideologia mais bem sucedida não é nem um mero erro (...), nem uma simples mentira. Ela é uma *convicção* também das classes dominantes. Estas, em muitos assuntos, acreditam mesmo no que dizem”. RIBEIRO, Renato Janine. *A ética na política*. p. 129.

⁵³¹ Recorde-se, a propósito, a base doutrinária de Gramsci: “O tipo de Estado proletário não é a falsa democracia burguesa, forma hipócrita do domínio oligárquico e financeiro, mas a democracia proletária que realizará a liberdade das massas trabalhadoras; não o parlamentarismo mas o autogoverno das massas através dos próprios órgãos eleitos; não a burocracia de carreira, mas órgãos administrativos criados pelas próprias massas, com a participação real das massas na administração do país e no trabalho socialista de construção. A forma concreta do Estado proletário é o poder dos Conselhos ou de organizações semelhantes”. GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos*. p.320.

⁵³² “Quando um código associa os elementos de um sistema veiculante aos elementos de um sistema veiculado, o primeiro se torna a *expressão* do segundo, o qual, por seu turno, torna-se o *conteúdo* do primeiro. Há função sóica quando uma expressão se correlaciona a um conteúdo, tornando-se ambos os elementos correlatos *functivos* da correlação”. ECO, Umberto. *Tratado geral de semiótica*. p.39.

o próprio homem que, do interior da positividade que o cerca, representa-se o sentido das normas que ele estabelece”⁵³³.

Em mesmo sentido, ensina a professora Maria Francisca Carneiro:

Preferimos pensar que existem diversas “linguagens” no interior do Direito, por ele produzidas. Como em todas as linguagens, o elemento ideológico permeia e atravessa o discurso jurídico, talvez de forma mais intensa do que em outras formas linguísticas, conferindo-lhe um alto grau de elaboração⁵³⁴.

Mas como o discurso sempre se conduz pelos interesses em jogo, o desvio acaba servindo a um reposicionamento ideológico, principalmente no caso da democracia vista enquanto um ídolo, o que torna sedutora sua utilização enquanto sinal de um determinado regime, ainda que este regime esteja muito longe do perfil democrático.

Manuel García-Pelayo explana como os símbolos desempenham esse importante papel integrador:

O papel integrador se realiza por meio de duas vias: a) a racional, consistente em métodos racionalmente calculados ou racionalmente utilizados para produzir integração, como a representação jurídico-pública, a organização, o Direito etc; e b) a irracional, constituída por formas, métodos e instrumentos predominantemente derivados de fontes irracionais, tais como as emoções, sentimentos, ressentimentos e impulsos capazes de provocar, fortalecer ou atualizar o processo integrador ou, eventualmente, de produzir os mesmos efeitos no sentido desintegrador, se se trata de uma unidade em curso divisório. A esta via irracional de integração pertencem, entre outros, os símbolos, os mitos e a liderança que, no entanto, mesmo provenientes de fontes irracionais podem ser utilizados de forma racional e manipuladora⁵³⁵.

A atribuição de democrático ao regime comunista, como exemplificado, tem relação com a ideia de ditadura do proletariado extraída dos escritos de Marx. Já vimos, pois, a partir dos estudos kelsenianos, que para os comunistas apenas este regime poderia

⁵³³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação*. p.171.

⁵³⁴ CARNEIRO, Maria Francisca. *Teoria jurídica contemporânea*. p.85.

⁵³⁵ No original: “El proceso integrador se realiza a través de dos vías: a) la racional, consistente en métodos racionalmente calculados o racionalmente utilizados para producir integración, como son la representación jurídico-pública, la organización, el Derecho legal, etc; y b) la irracional, constituída por formas, métodos e instrumentos predominantemente derivados de fuentes irracionales, tales como las emociones, sentimientos, resentimientos e impulsos capaces de provocar, de fortalecer o de actualizar el proceso integrador, o, eventualmente, de tener los mismos efectos en sentido desintegrador, si se trata de una unidad en curso de escisión. A esta vía irracional de integración pertenecen, entre otros, los símbolos, los mitos y el caudillaje, los cuales, sin embargo, aun derivando de fuentes irracionales, pueden ser racionalmente utilizados y manipulados”. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Mitos y símbolos políticos*. p.989.

ser indicativo do perfil democrático. A prática, todavia, demonstrou que a democracia atingiu objetivos mais nobres justamente aliada ao capitalismo.

Assim, o símbolo democrático pode ser utilizado para fazer crer enquanto tal regimes completamente diversos a ele. O trabalho midiático nessa seara, ainda mais quando a mídia ou é exclusivamente pública ou controlada pelo governo, é essencial para vangloriar o símbolo e conectá-lo ao regime dominante. A falta da espontaneidade midiática, o que, em último grau, se atrela à própria liberdade, pode conduzir a objetivos espúrios, negligenciadores da realidade⁵³⁶. Como relembra Gabriel Almond, a marca da *cultura política totalitária* era justamente uma homogeneidade aparente, mormente manuseada por um monopólio da moderna tecnologia de comunicação, ao lado do monopólio da moderna tecnologia de violência e da burocracia racionalizada⁵³⁷.

Daí porque a investigação dos sinais pela tradução semiótica e a conexão midiática, embora revolucionária⁵³⁸, é essencial para compreender o real significado que se esconde por trás de uma mensagem de cunho supostamente democrático. Nessa razão, parece pouco crível que, do lado oposto, a “caça aos comunistas”, no sentido de preservar o Estado Democrático, tenha em si qualquer real ligação com a democracia, já que claramente antipluralista e que serviu a justificar dois golpes de Estado no Brasil – o de 1937 por Getúlio Vargas após a farsa do Plano Cohen e o de 1964 pelos militares.

Tal a importância do estudo dos símbolos democráticos a partir da análise dos elementos tão delineados neste trabalho, de forma que a grife *democracia* não sirva como parte no autoengano da população acerca da real existência desse regime.

Como não há uma única democracia, muito menos haverá um único modelo democrático que possa ser auto-utilizado por qualquer Estado, independentemente das condições em que se ergueu a suposta democracia.

⁵³⁶ “Entretanto, as situações da mídia nem sempre são espontâneas, mas obedecem a uma programação prévia, salvo raras exceções, como por exemplo, os ‘reality-shows’. Ora, essa falta de espontaneidade influencia de algum modo o desenvolvimento da percepção social da mídia sobre o Direito e, em consequência, influencia também a chamada ‘consciência legal’ por parte da população”. CARNEIRO, Maria Francisca. *Teoria jurídica contemporânea*. p.149-150.

⁵³⁷ ALMOND, Gabriel A. *Comparative politic systems*. p.403-404.

⁵³⁸ CARNEIRO, Maria Francisca. *Teoria jurídica contemporânea*. p.154.

4.4 O IMPRESCINDÍVEL PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

Kelsen inicia sua dissertação sobre a democracia tratando do valor liberdade. A princípio, lança a ideia de que a igualdade conduziria ao pensamento de que a ninguém é dado o poder de comandar outrem. Mas, anota, “a experiência ensina que, se quisermos ser realmente todos iguais, deveremos deixar-nos comandar. Por isso a ideologia política não renuncia a unir liberdade com igualdade. A síntese desses dois princípios é justamente a característica da democracia”⁵³⁹.

Mas essa liberdade não diz respeito totalmente ao Estado. O povo, como assevera Kelsen, em certa parte de sua vida é completamente livre do Estado, e possui apenas alguns de seus atos protegidos e ordenados pela ordem estatal⁵⁴⁰.

Na construção do pensamento, continua o jurista austríaco: “Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder do Estado, governo do povo sobre o povo”⁵⁴¹.

Para Burdeau, “se é verdade que não há democracia sem governo do povo pelo povo, a questão importante está em saber o que é preciso entender por povo e como ele governa”⁵⁴², até “porque, se é sempre o povo que governa, não é sempre o mesmo povo”⁵⁴³.

Segundo Kelsen, o povo é sim uma unidade, mas, considerando a multiplicidade dos distintos grupos, apenas no sentido normativo, vale dizer, uma “ficção” universalmente aceita. O que os torna, de certa forma, um “povo” é a submissão à mesma ordem jurídica estatal, que coordena um sistema de atos individuais⁵⁴⁴. Por essa razão é que classifica o povo como “objeto do poder” em sua larga escala e como “sujeitos do poder” apenas na medida em que “participam da criação da ordem estatal”, o que acaba gerando dois “tipos” de povo, já que nem todos participam de tal processo criativo. Este

⁵³⁹ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 27.

⁵⁴⁰ Ibid. p. 36.

⁵⁴¹ KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. p. 30. No original: “Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”.

⁵⁴² BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. t.5. p. 571.

⁵⁴³ BURDEAU, Georges. *A democracia*. p. 15.

⁵⁴⁴ KELSEN, Hans. *A democracia*. p.36.

povo que participa do processo de criação da vontade do Estado, goza, em seus dizeres, de “direitos políticos”⁵⁴⁵⁻⁵⁴⁶.

Essa limitação é assumida por Kelsen como característica da ideologia democrática e nem por isso a ordenação do Estado deixaria de ser considerada democracia.

Mais adiante, o jurista faz uma distinção entre os titulares de tais direitos políticos que os possuem e aqueles que realmente o exercem. Para ele, o povo, “que representa o substrato da ideia democrática, é o povo que comanda, e não o que é comandado”⁵⁴⁷.

Na massa daqueles que, exercendo efetivamente os seus direitos, participam da formação da vontade do Estado, seria preciso fazer uma distinção entre aqueles que, como massa sem juízo, se deixam guiar pela influência dos outros, sem opinião própria, e aqueles poucos que intervêm realmente com uma decisão pessoal – segundo a ideia de democracia –, conferindo determinada direção à formação da vontade comum⁵⁴⁸.

Tal concepção leva à conclusão de que é no partido político que parte essencial da vontade geral se realiza: “A moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância será tanto maior quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático”⁵⁴⁹. Até porque o indivíduo isolado não possui qualquer existência real em relação à capacidade de influenciar na vontade do Estado⁵⁵⁰.

⁵⁴⁵ Ibid. p. 37.

⁵⁴⁶ “‘Povo’ evidencia-se como um conceito não-naturalista, a ser encontrado por via da ciência empírica. Não é ele também simples, mas complexo e artificial, i. é, uma inferência a partir de uma concepção e não a partir de um fato. Ele chega mesmo a ser um termo prescriptivo, muitas vezes necessitado, empregado e gasto normativamente, nesse tríplice sentido do termo alemão ‘gebraucht’. Quando o termo ‘povo’ aparece em textos de normas, sobretudo em documentos constitucionais, deve ser compreendido como parte integrante plenamente vigente da fórmula da prescrição jurídica (do tipo legal), deve ser levado a sério como conceito jurídico e ser interpretado *lege artis*. Na tradição histórica e (jus-)política [(rechts-)politischen] do emprego do conceito, o termo ‘povo’ não se reveste de traços inocentes, neutros, objetivos, mas decididamente seletivos”. MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* p.83.

⁵⁴⁷ KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. p. 34-35.

⁵⁴⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 38.

⁵⁴⁹ Ibid. p. 39.

⁵⁵⁰ “A democracia representativa partidária surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos — liberdade e igualdade — às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado “não só ao crescimento demográfico da sociedade”, mas, fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a sociedade contemporânea apresentar-se “não só como uma sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais”, mas, acima de tudo, por caracterizar-se como sociedade em que para se conseguir qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, se faz necessária a mediação de uma ou de várias organizações. Assim, quando essa realidade se projeta no campo político, os partidos se mostram como organizações imprescindíveis para realizar tal mediação, bem como para atualizar os princípios democráticos de acordo com o contexto histórico de cada sociedade. Por outro lado, ao mesmo tempo que os partidos buscam detectar os

Outrossim, ressalta o Ministro Ricardo Lewandowski, “que a participação do povo no poder, atualmente, não ocorre mais apenas a partir do indivíduo, do cidadão isolado, entre privilegiado e até endeusado pelas instituições político-jurídicas do liberalismo, dentre as quais se destacam os partidos políticos”⁵⁵¹.

E por serem órgãos de formação da vontade do Estado, é que se defende a base constitucional dos partidos, como o faz a nossa Constituição. Para Kelsen, a hostilidade aos partidos, enquanto agenciadores das vontades e ideologias dos grupos, é uma hostilidade contra a própria democracia⁵⁵². Como ressalta Hans Daalder, desde a erupção do fenômeno na Inglaterra no século XIX, os partidos passaram a ser cada vez mais vistos como “atores legítimos” e a competição institucionalizada entre eles uma valiosa característica de um sistema político aberto⁵⁵³.

Nessa razão, o ex-professor de Berkeley, entende que, num primeiro instante, não existe o “povo”, mas que ele se constrói a partir da evolução democrática e, exclusivamente, por meio do agrupamento de massas de indivíduos isolados que constituem partidos políticos e desencadeiam forças sociais⁵⁵⁴. Dessa forma, surge uma noção real de povo, como participante do processo político, afastando-se da concepção ideal. Mais do que isso: surge a ideia realista de que o direito político acaba se restringindo ao direito de voto e que, em verdade, as decisões são tomadas apenas por uma maioria parlamentar, já restrita em razão daqueles que foram eleitos⁵⁵⁵.

Pois bem.

Considerando-se o partido enquanto uma peça de combate, “desempenhando uma atividade política consubstanciada em permanente luta pela conquista do poder”, e diante dos altos custos envolvidos na busca dos recursos para o

comportamentos políticos gerais em determinada organização social, a fim de transformá-los em programa de ação política e satisfazer as necessidades que se alojam em suas bases de apoio ou área de influência, eles também tratam de induzir ou de fazer despertar novas demandas no interior de cada agrupamento social, com a promessa fundamental de satisfazê-las”. MEZZAROBÀ, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. p.33.

⁵⁵¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Infidelidade partidária e proteção da confiança. p.10

⁵⁵² KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 40-41. Lembra o magistério do ilustre professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao tratar da Constituição de 1969: “Com efeito, é através dos partidos políticos que o povo há de determinar o governo, conforme é inerente à Democracia. Não lhe é aberta outra forma de participação política”. *Sete vezes democracia*. p. 69. Ainda, tratando de sugestões para um processo político democrático: “Completa-se o esquema com a valorização dos partidos. Para isto, o mais importante não é dar-lhes o monopólio das candidaturas, ou quebrar as oligarquias que pretendem dominá-los, mais útil será obrigá-los a exercer plenamente a função de formadores da opinião pública, de preparadores dos candidatos. Sua função educativa, pois. Para tanto, é mister que lhes sejam assegurados recursos públicos suficientes. Do contrário, ou nada farão ou sofrerão as tentações da corrupção”. *Ibid.* p. 139.

⁵⁵³ DAALDER, Hans. *Parties*. p.40.

⁵⁵⁴ KELSEN, Hans. *A democracia*. p. 42.

⁵⁵⁵ KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. p. 46-47.

enfrentamento de suas demandas, a corrupção passa a se vincular de maneira familiar à figura dos partidos políticos⁵⁵⁶.

Um outro fenômeno, igualmente preocupante, em relação aos partidos diz respeito à sua apropriação pela figura da liderança, o que fora estudado por Robert Michels desde 1915, tornando-o, assim, uma figura pública para atender interesses meramente privados, de alguns de seus membros⁵⁵⁷. Daí o diagnóstico de Pippa Norris:

Muitas dos fundadores americanos viram as organizações partidárias dotadas de “interesses sinistros” capazes de minar, pervertir ou usurpar a vontade popular da maioria. O sentimento anti-partidário continua a se refletir ainda hoje nos comentários populares, bem como na opinião pública. A confiança nos partidos continua baixa em muitos países, principalmente na América Latina⁵⁵⁸.

A tentativa de esterilização – ou de abrandamento – dos fenômenos não é nova. Monica Caggiano menciona o esforço de Manoel Gonçalves Ferreira Filho na perquirição do *partido pasteurizado*, com estrutura democrática, dirigentes escolhidos por suas bases, limpo de atos corruptivos e com fontes puras de financiamento⁵⁵⁹. E, ressaltando-se a importância do partido político no contexto democrático, imprescindível que se direcionem esforços para ao menos amenizar os efeitos danosos à estrutura partidária.

Em continuidade, ressalta a supracitada autora que muitos são os caminhos para uma tentativa de esterilização do complexo partidário, desde a possibilidade externa conferida a associações de atuar – inclusive financeiramente – em prol ou contra candidaturas, a fiscalização da atuação partidária pelo Ministério Público, o processo de judicialização da política – inclusive com decisões que interferem na esfera partidária,

⁵⁵⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. É possível reinventar o partido? p.559. Cite-se, a propósito, o recente escândalo pátrio promovido em decorrência da Operação Lava Jato, em que se ouviu de forma quase uníssona que todos os desvios financeiros eram provocados com o intento de alimentar Partidos Políticos e campanhas.

⁵⁵⁷ “Agora, se não levarmos em consideração a tendência dos líderes a se organizar e consolidar seus interesses, e se deixarmos de fora também a tendência para a gratidão para com os líderes, e a imobilidade geral e a passividade das massas, somos levados a concluir que a principal causa da oligarquia nos partidos democráticos é a indispensabilidade técnica da liderança”. MICHELS, Robert. *Political parties*. p.240. No original: “Now, if we leave out of consideration the tendency of the leaders to organize themselves and to consolidate their interests, and if we leave also out of consideration the gratitude of the led towards the leaders, and the general immobility and passivity of the masses, we are led to conclude that the principal cause of oligarchy in the democratic parties is to be found in the technical indispensability of leadership”.

⁵⁵⁸ NORRIS, Pippa. Building political parties. p.3. No original: “Many of the American founding fathers saw party organizations as ‘sinister interests’ capable of undermining, perverting, or usurping the popular will of the majority. Anti-party sentiment continues to be reflected today in popular commentary as well as in public opinion. Trust and confidence in parties remains low today in many nations, notably in Latin America”.

⁵⁵⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. É possível reinventar o partido? p.567.

como nos casos de verticalização das coligações, cláusula de barreira e de fidelidade partidária -, possibilidades eletrônicas de atuação (*e-democracia*), proporcionando-se, de maneira geral, um amplo controle externo. Esse novo modo de visualizar o partido político acabou impondo uma “**constante interface entre o poder e a sociedade**”, atuando em face da mitigação dos desvios⁵⁶⁰.

Diante disso, outro problema se apresenta. Os partidos na América Latina, em geral, assistiram a um longo momento de desvinculação de base, com retirada das pautas importantes e substituição por atuações meramente formais. Com as novas tendências democráticas, sobretudo a partir do início dos anos 1990, mais do que recuperar prestígio, os partidos ainda precisam recuperar seu papel. Como ressalta Robert Dix, “na maior parte dos países norte-americanos, o passado dos partidos foi tornado irrelevante para o presente pela história”⁵⁶¹.

Em realidade, trata-se de ultrapassar uma barreira idealista de que os partidos, enquanto representações puras, não precisam de ajustes estatais, embora não seja esse um tema de consenso. Se de um lado, o excesso de controle do Estado sobre os partidos pode levar a uma perda de autonomia; de outro, constitui missão constitucionalmente determinada que o Estado assegure o pluralismo e as vertentes democráticas, de forma que sua ausência pode diminuir impulsos de democratização interna. Cientes dessa realidade, como ressalta Flavia Freidenberg, “a necessidade de democratização dos partidos latino-americanos levou a classe política a utilizar, em diversas ocasiões, o ordenamento jurídico do Estado para se auto-obrigar a implementar mecanismos mais democráticos nos partidos”⁵⁶².

Os partidos também se apresentam como um excelente elemento de diagnóstico durante a transição democrática, exatamente para se aferir se esta já se completou ou ainda se encontra em fase de desenvolvimento. A presença, ainda que minimalista, de um sistema de partidos e a transferência do poder a um partido de oposição, sem que este venha a se apropriar definitivamente do poder, é um importante

⁵⁶⁰ Ibid. p.568-570.

⁵⁶¹ DIX, Robert H. Cleavage structures and party systems in Latin America. p.33.

⁵⁶² FREIDENBERG, Flavia. Democracia interna en los partidos políticos. In: NOHLEN, Dieter *et alli* (Org.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. p.629. No original: “La necesidad de democratización de los partidos latinoamericanos llevó a que la clase política utilizara, en diversas ocasiones, el ordenamiento jurídico del Estado para autoobligarse a emplear mecanismos más democráticos en los partidos”.

indicador de que a transição está mais para implementada do que no caminho da realização⁵⁶³.

Importante ter em mente que não basta a presença de mais de um partido, mas que, mesmo havendo apenas dois em oposição, exista a possibilidade aberta de ambos exercerem o poder. Como assinalara Dieter Nohlen, durante a transição democrática brasileira, os partidos políticos emergiram mesmo durante o período autoritário, o que jamais significou, bem sabemos, uma disputa de flancos abertos, para além das conhecidas ARENA e MDB⁵⁶⁴:

No Brasil, apesar das transformações introduzidas pelas reformas autoritárias para alterar o espectro dos partidos políticos, houve uma persistência na formação de partidos durante o autoritarismo. As variações que neste processo se sucederam estão paraxoalmente vinculadas à etapa pré-autoritária. Em resumo, pode-se dizer que o sistema de partidos resultante da transição política brasileira é uma mescla de resultados do autoritarismo com a tradição pré-autoritária. A esta última característica pertence a combinação de um sistema de partidos políticos pouco estruturados com a gravitação enorme de algumas personalidades (Quedros, Brizzola, Montoro)⁵⁶⁵.

Daí porque o supracitado professor afirmar que na América Latina, em geral, as primeiras eleições no contexto de transição democrática, basearam-se, de um lado, no sistema eleitoral vigente antes da queda do regime democrático pelo autoritário, promovendo-se, como no Uruguai, uma tentativa de restauração da democracia tradicional; e, de outro, por meio de pequenas reformas que minimizassem o impacto negativo decorrente da época autoritária enquanto a transição se aperfeiçoa.

⁵⁶³ LINZ, Juan J. *Transiciones a la democracia*. p.28-29.

⁵⁶⁴ Embora naquela época houvesse um esforço em prol do bipartidarismo, Taagepera lembra que os esforços, na realidade, não foram muito além de impactos indiretos por meio de regras eleitorais. “Além de regras eleitorais, muitos outros fatores influenciam o número de partidos, como a quantidade de dimensões temáticas”. TAAGEPERA, Rein. *Arend Lijphart's dimensions of democracy*. p.4. No original: “Besides electoral rules, many other factors influence the number of parties, such as the number of issue dimensions”.

⁵⁶⁵ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia*. p.36. No original: “En Brasil, a pesar de las transformaciones introducidas por las reformas del autoritarismo para cambiar el espectro de partidos políticos, se produjo una persistencia de las formaciones de partidos emergidas durante el autoritarismo. Las variaciones que en este proceso pudieron tener lugar están paradójicamente vinculadas a la etapa pre-autoritaria. En suma, puede decirse que el sistema de partidos resultante de la transición política brasileña es una mezcla de resultados del autoritarismo y de la tradición preautoritaria. A esta última característica pertenece la combinación de un sistema de partidos políticos poco estructurado con la gravitación enorme de las personalidades (Quedros, Brizzola, Montoro)”.

Com o tempo, seja por meio da restauração, seja por meio da reforma empírica, que coloca em teste diversas compreensões democráticas, o efeito é proporcionar uma melhor decisão quanto ao sistema eleitoral que deverá se tornar estável⁵⁶⁶.

4.5 VIVÊNCIA DEMOCRÁTICA

A sensação de *viver a democracia* é o melhor indicador da existência de um regime fielmente democrático.

Rodrigo Cadore, em excelente trabalho apresentado nesta Faculdade, analisa a relação dinâmica do Direito, conferindo-lhe “vida”:

Direito é, afinal, uma expressão de vida, um modo específico de viver. É, nessas linhas, uma vivência, que se engendra processualmente, num *continuum*. Um modo de agir (e de discursar) associado à “resolução de conflitos”, de desacertos surgidos na coexistência humana em grupo. Os adjetivos derivados de *jus/ius* apostos ao substantivo vivência vêm apenas a qualificar a especificidade ritual/processual de determinadas manifestações de vida humana que não obstante a variabilidade e heterogeneidade seguem designáveis por *direito*⁵⁶⁷.

A vivência jurídica pode acabar encontrando respostas diversas e opostas num mesmo sistema, ante o engodo de um sistema que encontre respostas pronta e acabadas na legislação. “Não há autoridade humana que possa prever, mediante exarcação de disposições pretensamente normativas, toda a complexidade e variabilidade na vivência social”⁵⁶⁸.

Em seu trabalho, Cadore relembra um fato marcante ocorrido nas eleições de 2010.

Havia uma discussão acerca da interpretação do artigo 16-A da Lei 9.504/97⁵⁶⁹, em conjunto com o artigo 175 do Código Eleitoral⁵⁷⁰, acerca da

⁵⁶⁶ NOHLEN, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. p.96-100.

⁵⁶⁷ CADORE, Rodrigo Garcia. *Vivência jurídica*. p.40.

⁵⁶⁸ Ibid. p.262.

⁵⁶⁹ **Art. 16-A.** O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior. **Parágrafo único.** O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja sub judice no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato.

computabilidade dos votos dos candidatos que tiveram o registro indeferido pela Justiça Eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do Mandado de Segurança 403.463, em placar apertado (4x3), vencido o Ministro Marco Aurélio, entendeu que os votos dos inelegíveis eram simplesmente descartados. Para o citado Ministro, todavia, os votos deveriam ser computados para a legenda, eis que a “organicidade do Direito (,,) consagrou, sob o ângulo da definição dos votos – que, necessariamente, antecede o início da legislatura – e considerada a nulidade, a separação entre a legenda e o candidato”. Por conta disso, a nulidade constante do artigo 175, §3º, do Código Eleitoral fulminava a eleição do candidato, mas não afastava o entendimento de os votos fossem computados para a legenda, já que ao digitar o número do candidato, os dois primeiros são reservados a esta.

Todavia, o TSE insistiu na tese de que o artigo 16-A da Lei 9.504/97 pretendeu atribuir maior responsabilidade aos partidos na escolha de seus candidatos. Conforme ressaltou o Ministro Arnaldo Versiani, o artigo pretendia precaver o sistema dos “chamados candidatos puxadores de votos, que posteriormente podem ser declarados inelegíveis, mas que beneficiam as legendas com a quantidade de votos que recebem”.

Mesmo assim, o Ministro Marco Aurélio continuou concedendo liminares em Mandados de Segurança para que os votos fossem computados aos partidos, o que ocorreu nos Estados do Ceará, Mato Grosso, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e Rondônia. Nos demais estados, seguindo o julgamento do TSE, os votos vinham sendo considerados nulos.

A questão trazia em si “efeitos também distintos (,,) interferindo na composição das bancadas do Congresso e das Assembleias Legislativas Estaduais”, cuja sorte vinha sendo determinada, grosso modo, pela “loteria da distribuição processual”⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ §2º Serão nulos os votos, em cada eleição pelo sistema proporcional: **I** - quando o candidato não fôr indicado, através do nome ou do número, com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato ao mesmo cargo, mas de outro partido, e o eleitor não indicar a legenda; **II** - se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato ao mesmo cargo, pertencentes a partidos diversos, ou, indicando apenas os números, o fizer também de candidatos de partidos diferentes; **III** - se o eleitor, não manifestando preferência por candidato, ou o fazendo de modo que não se possa identificar o de sua preferência, escrever duas ou mais legendas diferentes no espaço relativo à mesma eleição; **IV**- se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicano o candidato de sua preferência. §3º Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados. §4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato alcançado pela sentença, caso em que os votos serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o seu registro.

⁵⁷¹ CADORE, Rodrigo Garcia. *Vivência jurídica*. p.260.

A democracia, assim, se viu discutida pelo mesmo Tribunal, com decisões completamente divergentes e com interferências entre si, a partir da interpretação conferida pelos seus julgadores, rasgando qualquer ideia de que no Direito – e no caso específico, a democracia – possui a chave de traduzir respostas simples e lógicas para os mesmos problemas⁵⁷².

Por isso a democracia é vivência, talqualmente o direito. Longe da interferência do Judiciário no processo eleitoral, seus elementos só podem ser consubstanciados na prática. Não é possível medir com a mesma intensidade os graus democráticos em rincões que protagonizaram os *votos de cabresto* e o fenômeno do *coronelismo* e os grandes centros que ficaram de certa forma imunes a essas ocorrências. Aliás, parece tão óbvio que a cultura eleitoral seja tão diversa ao longo dos 5.570 municípios brasileiros, com populações entre oitocentos e onze milhões de habitantes, na circunscrição do quinto maior país, territorialmente falando, do mundo⁵⁷³.

Dessas realistas lições, é razoável o questionamento de Manoel Gonçalves: “quererá o povo governar-se?”⁵⁷⁴.

A questão funda-se não apenas no fato de que o poder de fato é exercido por uma minoria politicamente vinculada, mas, principalmente, diante da percepção de que uma grande parte da população é desinteressada politicamente, o que, não se negue, fala não apenas pela história brasileira, mas, atualmente, pela descrença generalizada na classe política.

Há uma frase anônima, bastante difundida, que apresenta os seguintes dizeres: “Eu tenho um amigo que se recusa a votar. Ele insiste que não importa em quem você vote, sempre ganha um político”.

E esse não parece ser um fenômeno brasileiro.

Manoel Gonçalves aponta que nos Estados Unidos a maioria da população sequer se dá ao trabalho de votar – lembrando que o voto é facultativo –, muito menos acompanhar a evolução da política⁵⁷⁵.

Apenas em 2008, com a primeira eleição de Barack Obama, como noticiou, com assombro, a imprensa, é que se assistiu uma intensidade de participação tão alta nos Estados Unidos desde 1908. Cerca de 136 milhões de eleitores foram às urnas,

⁵⁷² Ibid. p.259-262.

⁵⁷³ Dados: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>> e <<http://www.brasil.gov.br>>. Acesso: 17 ago 2014.

⁵⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. p.30.

⁵⁷⁵ Ibid. p.30.

representando um percentual de 64,1, ultrapassando até mesmo o embate entre John F. Kennedy e Richard Nixon em 1960⁵⁷⁶.

Como nunca, o povo norte-americano viu-se novamente convocado para participar das decisões acerca dos novos rumos do país, o que comprova que a vivência democrática tem o condão de se reprogramar para atrair o interesse da população, mormente em momentos de desconforto, como os últimos anos do governo de George W. Bush⁵⁷⁷.

Nessa seara, a propósito, Lijphart identifica cinco problemas principais em relação à baixa participação popular nas eleições: a) a baixa participação significa uma influência sócio-econômica desigual e parcial, como se a política tivesse mais dificuldades de chegar a determinadas camadas da sociedade; b) tanto quem vota, como quem não vota, traz importantes consequências para quem é eleito e para as políticas públicas, mas apenas quem vota tem condições de realizar influência política; c) nos locais onde o voto não é obrigatório, os percentuais de comparecimento são baseados em porcentagem sobre todos os eleitores registrados, ao invés de todos aqueles que possuem idade para votar, o que induz a um nível de comparecimento maior do que o real; d) os números consideram a participação nas eleições de primeira ordem, isto é, aquelas nacionais e que, por isso, recebem maior afluência, sendo que, noutros casos, o desinteresse é ainda maior; e) há uma tendência geral ao declínio do número de eleitores, de acordo com dados estatísticos, na mesma medida em que os níveis de educação e prosperidade subiram⁵⁷⁸.

No Brasil, a insatisfação ganhou as ruas em 2013, com a gota de água a romper a tensão do líquido acerca do preço do transporte público⁵⁷⁹. Na prática, inúmeras foram as questões levantadas, nas mais diversas searas públicas, em um movimento de afronta geral à classe política dominante.

⁵⁷⁶ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/11/eleicao-nos-eua-tem-maior-participacao-em-decadas-dizem-analistas-2282672.html>>. Acesso: 17 ago 2014.

⁵⁷⁷ Até então, ressaltava Manoel Gonçalves: “Lembrem-se os principais. De modo geral, um terço do eleitorado não vota nas eleições presidenciais, dois terços apenas toma conhecimento das questões políticas pelo que vê ou ouve dos meios de comunicação de massa, jamais se dando a pena de recolher qualquer outra informação sobre os temas em debate, ou os candidatos em disputa. Nota-se dos que leem jornais, 47% não leem, quanto à política, mais que as manchetes”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. p.30-31.

⁵⁷⁸ LIJPHART, Arend. The problem of low and unequal voter turnout. p.3-5; LIJPHART, Arend. Unequal participation. p.1-7.

⁵⁷⁹ Muitas vezes esses movimentos assumiram performance de depredação, mas não foi a primeira, nem será a última vez. Como avaliam Moisés e Martinez-Alier, esse tipo de manifestação possui um caráter altamente simbólico. Se as partes não conseguem atingir diretamente o próprio Estado, a massa se revolta depredando o que está ao seu alcance. O diagnóstico é claro: “A presença constante e maciça das forças repressivas, assim como a ausência de órgãos legítimos de reivindicação, não permitem outra maneira de agir”. MOISÉS, José Álvaro et alli. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. p.33.

O diagnóstico de Bruce Ackerman é bastante elucidativo:

É uma pena que grande parte da moderna teoria da democracia tenha desviado a nossa atenção dessa questão. As fontes dessa distração são muitas e variadas. Por um lado, a cidadania comum encontra-se diante de uma constante ameaça proveniente daqueles intelectuais radicais que balançam a cabeça com desdém perante ao nível geral de apatia e ignorância, de egoísmo e mediocridade prevalecentes entre os cidadãos em geral. Do seu elevado pedestal, a escassez sem remorsos da virtude civil faz com que o envolvimento estadunidense no governo autônomo pareça superficial e patético. Seria melhor manter esse envolvimento no nível de simbologia pura e consolidar a autoridade de uma elite intelectual que saiba como governar eficientemente. Ou, talvez, a atitude correta da elite seja lavar as suas mãos da política democrática e se recolher às universidades para contemplar a sua própria sabedoria⁵⁸⁰.

Muito dessa descrença acerca da elite intelectual tem relação com todas as divagações acerca da democracia em nível ideal e as malsinadas tentativas de apresentar modelos fechados e simples da edificação democrática.

Mas Ackerman aponta ainda a ausência da participação pluralista, mormente das minorias que possuem os interesses mais suprimidos, como responsável pela descrença. “Como o número e a diversidade desses grupos enfraquecidos se tornou aparente, o pluralismo estadunidense começou a demonstrar a sua nocividade”⁵⁸¹.

Daí porque a busca da inserção desses grupos torna-se a missão precípua no anseio de remediar essa sangria democrática, ainda que esteja longe de atingir qualquer nível de pluralismo ideal. Mas ao menos convocou os atores políticos – com destaque para o Judiciário – a voltarem-se com mais atenção aos problemas da falta de participação. Esse é um problema que apenas a vivência democrática, próxima à realidade cotidiana, pode oferecer respostas mais ou menos úteis.

E se a população atenderá ao seu próprio pleito de participar ativa e praticamente, é uma resposta que o tempo dará à vivência.

⁵⁸⁰ ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*. p.426.

⁵⁸¹ Ibid. p.428.

4.6 DEMOCRACIA NA MELHOR MEDIDA: A RELEITURA SEM MODELOS

Quais, então, os rumos para a democracia nesse novo contexto que, alterando a compreensão intelectual, verte-se em benefícios práticos?

A constatação dos problemas e das questões que são inerentes a um regime instável, como identifica Dallari, levaram a uma crise do Estado Democrático e à percepção óbvia de que a democracia não é um ideal⁵⁸².

De uma forma mais ampla, o supracitado professor franciscano analisa:

Tudo isso gerou a crise do Estado Democrático, levando os mais pessimistas à conclusão de que a democracia é utópica, porque na prática encontra obstáculos intransponíveis, emaranhando-se em conflitos insuperáveis. O povo, julgado incapaz de uma participação consciente, deveria ser afastado das decisões, ficando estas a cargo de indivíduos mais preparados, capazes de escolher racionalmente o que mais convém ao povo. A liberdade considerada um mal, porque é fonte de abusos, devendo portanto ser restringida, a bem da ordem e da paz social. A igualdade, por sua vez, não poderia ser aceita, pois os governantes, que sabem mais do que o povo e trabalham para ele, devem gozar de todos os privilégios, como reconhecimento por seus méritos e sua dedicação. Quanto à organização do Estado e do governo, é preciso que exista uma forma rígida, para que se assegure o máximo de eficácia do Estado⁵⁸³.

Mas, em continuidade, ressalta que aceitar tais argumentos seria uma rejeição da própria democracia, e a aceitação de um regime autocrático. Afastando o pessimismo inerente àqueles que criticam o Estado Democrático, ressalta que a melhor das ditaduras causa muito mais prejuízos do que a pior das democracias. O problema, como aduz, é, principalmente, a “inadequação das concepções”⁵⁸⁴.

Assevera que o ideal democrático seria possível de ser atingido se “seus valores e sua organização” fossem “concebidos adequadamente”. Apresenta alguns pressupostos para tanto: eliminação da rigidez formal, supremacia da vontade do povo, a preservação da liberdade e a preservação da igualdade⁵⁸⁵.

Com todo respeito que é devido ao mestre franciscano, assim não pensamos. A apresentação de novas concepções, mormente a partir das leituras das anotações do supracitado professor, acaba afastando a democracia do nível ideal, tantas vezes ressaltado.

⁵⁸² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. p.302.

⁵⁸³ Ibid. p.302.

⁵⁸⁴ Ibid. p.302.

⁵⁸⁵ Ibid. p.302-305.

Em verdade, acaba comprovando nossa teoria sobre sua inexistência, diante até da impossibilidade de se compreender o que seria uma *democracia ideal*.

Mas, então, o próprio professor, depois de apresentar sua concepção conclui:

Aí estão os pressupostos fundamentais do Estado Democrático possível. Dotando-se o Estado de uma organização flexível, que assegure a permanente supremacia da vontade popular, buscando-se a preservação da igualdade de possibilidades, com liberdade, a democracia deixa de ser um ideal para se converter na expressão concreta de uma ordem social justa⁵⁸⁶.

As discussões do entorno democrático, a bem da verdade, acabam absorvidas em prol de um bem maior. A análise elementar serve à compreensão da democracia como um todo, não apenas do entendimento do próprio elemento. Por isso, não é possível afirmar com segurança que uma baixa participação popular necessariamente conduz a um quadro antidemocrático. Os Estados Unidos se apresentam sob matriz democrática, e diante dos elementos democráticos não há dúvida de tal constatação. Mas seria o voto indireto democrático?⁵⁸⁷ A resposta depende de uma análise conjuntural. Classificar o conjunto por antidemocrático por conta de questões inerentes a um único elemento seria muito simplista para um problema tão complexo como a democracia⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ Ibid. p.305.

⁵⁸⁷ Para Hamilton, não: “Foi igualmente julgada desejável que a eleição imediata ficasse a cargo dos cidadãos mais capazes de analisar as condições próprias da conjuntura e de deliberar livremente, combinando judiciosamente todas as razões e circunstâncias que devem influir em sua escolha. Um pequeno grupo de pessoas, selecionado por seus concidadãos entre a massa do povo, provavelmente disporá de meios e discernimento indispensáveis para realizar tão delicadas investigações (...) A escolha do Presidente não irá depender de grupos previamente constituídos – que poderiam ser alvo, de antemão, de tentativas para prostituírem seus votos – mas, em primeira instância, de um ato direto do povo da América, através da eleição de pessoas com o encargo específico de realizarem a escolha, sendo excluídas do rol destas todas as que possam, por sua situação, ser tidas como muito devotadas ao Presidente em exercício. Nenhum senador, deputado ou outro cidadão exercendo cargo de confiança ou relevo nos Estados Unidos pode integrar o colégio eleitoral”. HAMILTON; MADISON; JAY. *O federalista*. p.517-518.

⁵⁸⁸ Na realidade, é evidente que o voto direto para o brasileiro tem uma importância muito maior do que para o norte-americano, já que nos Estados Unidos ele fora estruturado dessa forma. Na época das discussões sobre o retorno das eleições diretas no Brasil, José Álvaro Moisés proferiu as seguintes palavras: “É certo que as eleições diretas não são uma panacéia para todos os males nacionais. Por si só elas não vão erradicar a mistéria reinante entre amplas parcelas da sociedade; nem vão dissolver as profundas desigualdades geradas pelo capitalismo. Elas estão longe de poder realizar essas tarefas. No entanto, elas podem ser um novo ponto de partida. Para quê? Precisamente para que todos aqueles que se opõem ao regime possam dar, com mais força, um basta a tudo o que foi imposto ao País nesses últimos vinte anos. Um basta à recessão, ao desemprego e à inflação anual de 200%. Um basta à repressão política, à intervenção dos sindicatos e ao controle policial das classes populares que, diante do desemprego e da miséria, muitas vezes reagem pela violência. E finalmente, um basta às regras do jogo político criadas pela ditadura: a LSN, a lei antigreve, a lei de imprensa, a legislação sindical e partidária e, por que não, o próprio direito civil – tudo articulado por isso que ainda chamam Constituição, aquela mesma que nos foi outorgada pela Junta Militar de 1969. Por que as

Assim, por exemplo, há muita discussão acerca do conflito entre o valor liberdade e o voto obrigatório, entre nós. Nos termos da nossa Constituição, consoante artigo 14, §1º, I, o voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos e, conforme inciso II, é facultativo para os analfabetos, maiores de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. E, como lembra Peña de Moraes, o alistamento também é obrigatório “no prazo de um ano da obtenção da nacionalidade brasileira”⁵⁸⁹.

Afinal, seria o sufrágio um direito ou um dever? Se visto sob o primeiro prisma, pareceria contraditório que fosse obrigatório. Analisado sob o segundo, haveria ofensa à liberdade, elemento base da democracia.

Pensamos, todavia, que a situação se justifica justamente por uma necessidade de maior inserção política da sociedade em uma democracia considerada recente como a nossa. O valor da participação política não deve apenas ser possibilitado pelo Estado, mas também incentivado. A definição do voto como obrigatório neste momento é salutar para o aperfeiçoamento da democracia brasileira. Portanto, considerando nosso Estado Democrático, não pode ser visto como uma afronta à própria democracia⁵⁹⁰.

A democracia, como dissemos, tem não apenas a missão, mas a característica de, num regime em que prepondere a liberdade, se redesenhar.

Mas, partindo de Dahl, não apenas a participação tem importante papel nesse mister. Também a oposição política cumpre papel preponderante na engenharia democrática. E, igualmente, acaba se redesenhando conforme as características do regime democrático.

Instrumento essencial na democracia brasileira para proporcionar a oposição das minorias políticas é a possibilidade da instauração de Comissões investigatórias por um terço da Câmara ou do Senado⁵⁹¹. Recentemente, deparamo-nos – novamente - com a

eleições diretas podem ser um basta mais forte a todas essas coisas? Porque o epicentro da atual fase da crise brasileira, isto é, a combinação da crise econômica, com a crise de governo e a crise de esgotamento do próprio regime, se localiza, hoje, na questão da sucessão presidencial”. *Cenas de política explícita*. p. 101-102.

⁵⁸⁹ MORAES, Guilherme Peña. *Curso de direito constitucional*. p.620. Algumas situações podem conduzir à perda ou suspensão dos direitos políticos nos termos do artigo 15, da CF. p.621-622.

⁵⁹⁰ Há autores que acreditam que o voto optativo funcionaria como um termômetro para medir a apatia ou interesse pelas decisões políticas e, assim, poderiam orientar os programas e funcionamentos dos partidos e instituições no intuito de consolidar uma verdadeira democracia. FERNÁNDEZ, Mario; THOMPSON, José. El voto obligatorio. In: NOHLEN, Dieter *et alli* (Org.). *Tratado de derecho electoral comaprado de América Latina*. p.265. Assim não cremos. Em realidade, esta posição é bastante utópica e parte do princípio de que a classe política possui interesse em inserir os cidadãos em seu processo decisório.

⁵⁹¹ “A criação das comissões parlamentares de inquérito se dá mediante requerimento subscrito pelo menos por um terço dos membros de qualquer das Câmaras do congresso, ou de ambas, em conjunto, como está

instalação de duas Comissões para investigar o mesmo objetivo: uma do Senado e uma Mista⁵⁹². E após denúncias de “jogo de carta marcada”, iniciaram-se procedimentos para investigar a própria Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, deixando patente a função que as comissões prestam às minorias políticas.

A oposição no cerne democrático passa a exigir, no natural jogo de forças, o *fair play* quase como uma obrigação moral. A propósito, após a morte do candidato Eduardo Campos, em acidente aéreo no dia 13 de agosto de 2014, como amplamente noticiado, inclusive no exterior, os outros dois candidatos principais, a Presidente Dilma Rousseff e o Senador Aécio Neves, suspenderam suas campanhas até 19 de agosto, quando se iniciaram as propagandas eleitorais⁵⁹³.

Assim, a democracia fora de um rumo idealista se constrói paulatinamente. Ainda durante o governo militar, Manoel Gonçalves escreveu as seguintes palavras:

A democracia que é possível na realidade consiste no governo por uma minoria democrática, ou seja, por uma elite formada conforme a tendência democrática, renovada de acordo com o princípio democrático, imbuída do espírito democrático, voltada para o interesse popular: o bem comum⁵⁹⁴.

Diante de tudo que já expomos ao longo deste trabalho, tais apreciações parecem sempre nos remeter para outras questões igualmente insolúveis. Mas Manoel Gonçalves teve o mérito de perceber que a democracia depende em grande parte de si mesma, num eterno jogo de reprodução e reconstrução. Reprodução quando os elementos parecem atender com satisfação o espírito democrático de um povo. Reconstrução, quando não.

Não se diga que foram fracassadas as tentativas democráticas nos percalços brasileiros, mormente entre os anos de 1964 e 1985. Nem que o Brasil ainda não atingiu

prescrito no artigo 58, §3º, da Carta Magna em vigor. Basta o cumprimento deste requisito, além é obvio, da indicação de fato determinado, e a comissão será automaticamente criada, para funcionar por prazo certo. Ao comentar o preceito similar, da Constituição de 1967, Pontes de Miranda enfatiza com propriedade que ‘há o dever de criar a comissão de inquérito, porque o art. 37 foi explícito em estatuir que se há de criar (verbo ‘criação’), desde que o requeira um terço ou mais dos membros da câmara ou das câmaras’. Na espécie, o direito da minoria parlamentar (um terço), por este mesmo aspecto, exige norma expressa na Constituição, e daí, o acerto dos Constituintes, ao introduzi-la no texto maior”. SALGADO, Plínio. *Comissões parlamentares de inquérito*. p. 53.

⁵⁹² As citadas CPIs tiveram como intento a investigação sobre a compra da Refinaria de Pasadena e a construção da Refinaria Abreu e Lima, ambas da Petrobras. Em 2005, assistimos a uma situação muito próxima. A CPMI dos Correios, a CPI dos Bingos (Senado) e a CPMI da Compra de Votos acabaram tendo como objeto de investigação a mesma temática, alcunhada, entre nós, como “mensalão”.

⁵⁹³ Notícia do site da Rede Alemã DeutschWelle. Disponível em: <<http://dw.de/p/1CuPk>>. Acesso: 18 ago 2014.

⁵⁹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. p.27.

uma democracia plena, pois isso jamais irá ocorrer, não apenas aqui, mas em qualquer lugar do mundo, ante a ausência de qualquer condição que comprove que determinado projeto democrático seja pleno.

A democracia é fruto detalhado da análise das instituições e de como seus elementos têm sido tratados nos quatro cantos do Brasil cotidianamente. O primeiro passo para uma mudança no *modus operandi* em relação à sua contínua efetivação é compreender a inexistência de qualquer modelo que possa nos guiar, a não ser a nossa própria vontade democrática. E, nesse contexto, o desenvolvimento de uma sociedade democrática, em que os subsistemas (família, igreja, escolas etc) se apresentem com *vontade democrática*, “de maneira a contribuir direta ou indiretamente para a força dos processos políticos democráticos”⁵⁹⁵.

Em 2007, José Álvaro Moisés apresentou excelente estudo empírico com o intuito de compreender qual era o grau de adesão dos brasileiros ao regime democrático. Se era como um ideal ou como um sistema prático⁵⁹⁶.

Tomou algumas conclusões que merecem referência. Em primeiro lugar, constatou-se uma lacuna entre a dimensão normativa e a dimensão prática de amparo ao regime democrático. E que contextos pós-autoritários e que distorcem o funcionamento das instituições democráticas afetam de maneiras diferentes os indivíduos acerca de suas orientações políticas. Assim, o apoio ou desprezo por soluções à margem da lei, como a instituição de regimes autoritários, está associado ao desprezo acerca de alguns elementos da democracia representativa, como o parlamento ou os partidos políticos, atitude que é mais determinada por fatores políticos do que econômicos⁵⁹⁷.

Em segundo lugar, constatou-se que o atraso existente entre a “oferta institucional de democracia” e a “demanda cultural dos cidadãos pelo sistema” não vem sendo superado pelo tempo. Logo, as expectativas dos cidadãos acerca da democracia são sempre mais altas do que aquela realizável. “Isso sugere que as elites políticas têm dificuldades para perceber a gravidade da situação ou não se sentem encorajadas a enfrentar os problemas que precisam ser resolvidos para que a oferta democrática satisfaça a demanda da cidadania”. Aqui, a necessidade iminente é de reforma política⁵⁹⁸.

Por fim, constatou-se um déficit institucional acerca dos princípios básicos da democracia, apontando ser a democracia brasileira de baixa qualidade. A desconfiança e

⁵⁹⁵ DAHL, Robert. *A moderna análise política*. p.26.

⁵⁹⁶ MOISÉS, José Álvaro. *Cultura política, instituições e democracia*. p.11.

⁵⁹⁷ *Ibid.* p.35-36.

⁵⁹⁸ *Ibid.* p.36.

insatisfação com o modelo indica que os cidadãos não sentem o exercício de seus direitos de participação e representação ocorrendo como esperavam que fosse. O brasileiro, em geral, desconfia das instituições, como partidos políticos e o Congresso como um todo, possui pouca identificação partidária e uma generalização da valoração atribuída à classe política⁵⁹⁹.

Muito do resultado desse desenvolvimento indica no sentido de que o brasileiro, de uma maneira geral, além de pretender a ocorrência de *reformas políticas*, por estar desamparado pelo modelo oferecido, guia-se, de certa forma, por um ideal democrático que, grosso modo, crê de possível alcance⁶⁰⁰. Mais do que reformas políticas, no entanto, imprescindível é a compreensão de que não importa quantas reformas políticas sejam realizadas, nenhuma delas poderá conduzir a um nível ideal de democracia. Logo, a realização de qualquer reforma política precisa ter como base a perspectiva de abstrair os desvios democráticos para alcançar, com os esforços menos custosos, os resultados mais ótimos. Sem compreender, todavia, a existência dos desvios inerentes a todo o sistema, as reformas continuarão a gerar descrédito do brasileiro, a demandar as reformas das reformas.

Para José Álvaro Moisés, no entanto, há uma perspectiva de transformação da forma como o brasileiro visualiza a democracia, aproximando-se do *cidadão crítico* de Pippa Norris. Assim, por exemplo, ao reconhecer o partido como indispensável à democracia, não pretende o brasileiro a sua extinção, mas a reforma dos meios de representação. De outra via, a preocupação cada vez mais latente com atos de corrupção ensaiam um esforço amplo por *responsabilização* crescente da classe política⁶⁰¹. Tais visões elucidam o início de uma perspectiva realista, não focada mais em criar instituições, mas em como fazê-las funcionar. Como ressalta, novamente, José Álvaro Moisés, a *confiança* nas instituições demanda, em certa parcela, do seus próprios meios de funcionamento⁶⁰².

⁵⁹⁹ Ibid. p.36.

⁶⁰⁰ MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. p.297-301.

⁶⁰¹ MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. p.302-303.

⁶⁰² “A significação das instituições tem raiz no contexto social que lhes dá origem – do qual fazem parte as orientações intersubjetivas dos cidadãos – e isso não exclui que a permanente atualização dessa significação envolva, ao mesmo tempo, o aprendizado que decorre da avaliação racional que os cidadãos fazem do desempenho concreto das instituições a partir de sua experiência com elas”. MOISÉS, José Álvaro. Democracia e desconfiança nas instituições democráticas. p.68.

4.7 PROPOSTAS PARA UM NOVO ENFRENTAMENTO DEMOCRÁTICO NA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA

A primeira necessidade de qualquer proposta de reforma política ou de enfrentamento interpretativo das questões democráticas é realizar uma diferenciação entre o *realista* e o *idealista*. Hoje, muito do que se propõe, caminha em direção à alcunhada *democracia deliberativa*. Certamente, os realistas mostrar-se-ão menos otimistas, mormente quanto ao interesse público de se inserir na raia de participação política⁶⁰³.

Isso inclui a compreensão de que muitas vezes o oferecimento de propostas deliberativas não basta em si. Muitas vezes, as propostas podem se mostrar incompatíveis à estruturação do sistema democrático local. Como ressalta Helms, a *agenda realista* das reformas democráticas devem ter em conta o comprometimento “com uma avaliação realista sensível e crítica do contexto de interdependências funcionais complexas entre diferentes elementos estruturais e procedimentos, no que tange à interação de certos instrumentos democráticos diretos com estruturas partidárias”⁶⁰⁴. A *democratização da democracia* vai muito além da simples oportunização de participação.

Nesse contexto, lembram Linz e Stepan que, no Brasil, “entre 1985 e 1993, sete diferentes pacotes de reformas foram lançados, fracassaram, e foram abandonados por uma sociedade política incapaz de unir-se para forjar uma coalizão sustentável para a formulação de novas políticas”⁶⁰⁵.

⁶⁰³ HELMS, Ludger. *Demokratiereformen*. p.15. Como ressalta: “Posições ‘realistas’ tomam os cidadãos a sério e reconhecem a sua dignidade, abrangendo temas relevantes no âmbito do conceito de autodeterminação democrática. São, no entanto, lideradas por compreensões da democracia representativa como um sistema em que os interesses, habilidades e o compromisso político médio dos cidadãos, enquanto amadores políticos, devem ser adequados para funcionar. O objetivo dos realistas é proporcionar reformas que reduzam a tensão existente entre os políticos profissionais e os cidadãos, por meio de um sistema que otimize as estruturas e os procedimentos democráticos representativos”. No original: “„Realistische“ Positionen nehmen die Bürger ernst und anerkennen deren Würde als die maßgeblichen Subjekte innerhalb des Konzepts demokratischer Selbstbestimmung. Sie sind dabei jedoch geleitet von einem Verständnis der repräsentativen Demokratie als eines Systems, das den Interessen und Fähigkeiten sowie der durchschnittlichen politischen Einsatzbereitschaft von Bürgern als politischen Amateuren angemessen sein muss, um zu funktionieren. Das erklärte Ziel „realistischer“ Demokratiereformen besteht darin, das inhärente Spannungsverhältnis zwischen der professionellen politischen Elite eines Systems und den Bürgern durch eine Optimierung repräsentativdemokratischer Strukturen und Verfahren zu vermindern”.

⁶⁰⁴ Ibid. p.15. No original: “„Realistische“ Agenden der Demokratiereform zeichnen sich dadurch aus, dass sie um eine wirklichkeitsnah-kritische und kontextsensible Abschätzung der komplexen funktionalen Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Strukturelementen und Verfahren bemüht sind, etwa hinsichtlich des Zusammenspiels bestimmter direktdemokratischer Instrumente mit parlamentarisch-parteiendemokratischen Strukturen”.

⁶⁰⁵ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*. p.203-204.

Desde 2013, uma Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, capitaneada por 101 entidades nacionais, dentre elas a Ordem dos Advogados do Brasil, a CNBB, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Política, a FENAJ, a UNE, a CTB, a Confederação Única dos Trabalhadores, o Instituto de Estudos Socioeconômicos, o Movimento dos Trabalhadores sem Terra, a Associação Brasileira dos Magistradores, Procuradores e Promotores Eleitorais e o Observatório da Cidadania, iniciou amplas discussões acerca da necessária reforma política brasileira. O resultado final foi um projeto de lei de iniciativa popular, que abarca as temáticas mais espinhosas para o desenvolvimento democrático brasileiro (**Anexo I**).

Com base na perspectiva a que nos direciona este trabalho – extirpação de qualquer idealismo da democracia ou de seus instrumentos – valemo-nos do presente para uma análise acerca dos seguintes institutos: 1) o financiamento eleitoral; 2) o sistema eleitoral proporcional; 3) a representação feminina; 4) a regulamentação dos mecanismos de democracia direta.

O pressuposto metodológico até então desenvolvido tem o condão de oferecer comentários mais realistas às propostas apresentadas.

4.7.1 O FINANCIAMENTO ELEITORAL

Para a Coalizão, o financiamento de campanhas eleitorais por empresa é um dos mais graves problemas estruturais do processo democrático brasileiro, sendo um dos maiores fatores de corrupção, justamente porque tais financiamentos, em realidade, são verdadeiras aquisições de posições políticas que interessam aos financiadores.

No atual sistema misto, o financiamento eleitoral com base no Fundo Partidário é irrisório perto dos financiamentos privados⁶⁰⁶. Os financiamentos por

⁶⁰⁶ “Formalmente, um sistema predominantemente misto e sem uma tendência clara a favor ou contra o financiamento público. Esta característica é complementada por uma tendência a acentuar os limites legais de contribuições privadas (proibição sobre a origem de certas contribuições e os montantes máximos permitidos). No entanto, essas características contrastam com a percepção generalizada de que as doações privadas, em quase todos os países da América Latina, excedem em muito os fundos públicos; presunção que é reforçada por escândalos frequentes de corrupção, financiamento ilegal, narcotráfico etc”. El financiamiento electoral. ZOVATTO, Daniel. El financiamiento electoral. In: NOHLEN, Dieter *et alli* (Org.). *Tratado de derecho electoral comparado de America Latina*. p.792. No original: “En lo formal, un sistema predominantemente mixto y sin una tendencia clara a favor o en contra del financiamiento público. Esta

empresas, segundo o Estado de São Paulo, saltaram, no total do custo das campanhas, de 86%, em 2008, para incríveis 95,1%, em 2012. Enquanto isso, os gastos gerais de campanha passaram de R\$ 800 milhões em 2002 para R\$ 4,9 bilhões em 2010. A OAS, empresa que se encontra no núcleo das investigações da Operação Lava Jato, figurou como a segunda maior financiadora de campanhas políticas, com um total de R\$ 21 milhões⁶⁰⁷.

Não se deve ignorar, nessa seara, que um dos maiores entraves para o desenvolvimento democrático continua sendo o nível de corrupção local, que também age contra o desenvolvimento econômico. Como destacam Sandholtz e Taagepera, a corrupção mina os mais fundamentais princípios democráticos, transfere as decisões públicas para o âmbito privado, diminui aberturas e prestação de contas, restringe o acesso ao governo para um privilegiado grupo de atores que possam oferecer propinas e outros pagamentos, viola normas de igualdade e diminui a confiança pública no governo, podendo gerar até mesmo a desilusão na democracia como um todo⁶⁰⁸.

Há mais dados críticos: de acordo com estudo conduzido pelos professores Daniel Sarmiento e Aline Osório, nas eleições de 2010, 1% dos doadores contribuíram com 61% do total das contribuições, sendo que apenas dez doadores contribuíram com 22% do total. Já em 2012, os dez maiores doadores contribuíram com R\$ 92 milhões, sendo 75% empreiteiras⁶⁰⁹.

Isso conduz, por exemplo, a um grave problema de representatividade. De acordo com o Departamento Intersindical de Assistência Parlamentar, dos 594 parlamentares federais, 273 são empresários, frente a apenas 91 representantes dos

característica se complementa con una proclividad a acentuar los límites legales de las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y montos máximos permitidos). Estos rasgos formales contrastan empero con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en casi la totalidad de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etcétera”.

⁶⁰⁷ Disponível em: <<http://goo.gl/EJr1Nr>>. Acesso: 21 mai 2015.

⁶⁰⁸ SANDHOLTZ, Wayne; TAAGEPERA, Rein. Corruption, culture, and communism. p.109. Profícuas as lições de José Álvaro Moisés: “A percepção pública da corrupção no Brasil e na América Latina está associada com o desenvolvimento, o desempenho das instituições e também com a cultura política. As análises confirmam que os efeitos da aceitação da corrupção afetam a qualidade da democracia: diminuem a adesão ao regime, estimulam a aceitação de escolhas autoritárias, influenciam negativamente a submissão à lei e a confiança interpessoal, e inibem tendências de participação política. Os efeitos disto afetam tanto a legitimidade do Estado democrático quanto o princípio segundo o qual ninguém está acima da lei na democracia; fraudam o princípio de igualdade política inerente ao regime, pois os seus protagonistas podem manter o poder e benefícios políticos desproporcionais aos que alcançariam através de modos legítimos de competir politicamente; e distorcem a dimensão republicana da democracia porque faz as políticas públicas resultarem, não da disputa aberta de projetos diferentes, mas de acordos de bastidores que favorecem interesses espúrios. Por último, os resultados das pesquisas indicam que a corrupção é um dos fatores responsáveis pelo incremento da desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas”. A corrupção afeta a qualidade da democracia? p.35-36.

⁶⁰⁹ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica.

trabalhadores⁶¹⁰. Restará evidente que, diante de tais dados, o eleito estará mais preocupado em representar seu financiador do que seu eleitor.

O pior, todavia, de tais levantamentos é o que eles escondem. Os gráficos demonstram os números legais, mas, embora estimativas sejam impossíveis, é certo que as doações ilegais deixam os dados ainda mais perversos. O chamado *Caixa Dois de campanha* perfaz o conjunto de doações que não são declaradas e que não deixarão de existir com a simples proibição de doações por empresas.

Uma ideia realista, além das proibições que são de bom grado, como já espusemos, é um maior controle dos dados contábeis dos partidos⁶¹¹, bem como a criação de instrumentos que desincentivem a busca por tais recursos.

Um desses instrumentos é o Fundo Democrático de Campanha, constituído por recursos do Orçamento Geral da União, multas administrativas e penalidades eleitorais, com destinação exclusiva aos partidos políticos. Aliado a isso, o financiamento das pessoas físicas tornar-se-á limitado a R\$ 700 a cada eleição. E o total das contribuições de pessoas físicas não poderá ultrapassar 40% dos recursos públicos destinados aos candidatos.

Na linha do controle, que deverá ser mais rígido, ante o arrocho proporcionado pela diminuição brusca das possibilidades de contribuições legais, o pessoal de campanha – cabos eleitorais – submeter-se-á a um contrato escrito, com identificação clara dos valores pagos, evitando-se que os recursos sejam utilizados para compras de votos disfarçada de contratação de pessoal.

As contribuições ilegais tratão como consequência a cassação do registro do candidato, além de ficar a empresa proibida de contratar com o poder público por cinco anos e ter de arcar com multa de dez vezes o valor da contribuição. Em caso de reincidência, a pessoa jurídica será extinta.

Ao depois, de acordo com o projeto, as doações devem ser realizadas por meio do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, dando-se ampla divulgação instantânea.

É certo que sem a adoção de práticas reais de controle, como a existência de marcos regulatórios, órgãos e mecanismos de controle e um regime eficaz de sanções, os

⁶¹⁰ Disponível em: <<http://issuu.com/wladimirpereiramarinho/docs/revista>>. Acesso: 21 mai. 2015. p.6.

⁶¹¹ Como ressalta Daniel Zovatto, sem uma proposta que proporcione maior transparência e prestação de contas, múltiplos fatores – como uma regulação inadequada, a ineficácia dos órgãos de controle e do regime de sanções – o financiamento público deixa de ser um substituto do financiamento privado para se tornar um aditivo. ZOVATTO, Daniel. El financiamiento electoral. In: NOHLEN, Dieter *et alli* (Org.). *Tratado de derecho electoral comparado de America Latina*. p.792.

mecanismos podem ser tidos por extemporâneos e sem impacto real sobre os resultados do processo eleitoral⁶¹².

Daí porque Daniel Zovatto, além de prever a redução da influência financeira nas campanhas mediante a diminuição de seus impactos e as melhoras em relação ao financiamento público, ressalta que é preciso fortalecer a publicidade e a transparência, tanto da origem, como do uso do dinheiro, e fortalecer os órgãos e mecanismos de controle e o regime de sanções⁶¹³.

Os instrumentos sugeridos parecem adequados, mas certamente não suficientes. Seria uma pretensão de propósito um tanto idealista crer que as empresas perderão, com tais medidas, o interesse em contribuir com campanhas políticas para gozar de benesses futuras.

4.7.2 O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

O Brasil adota um sistema eleitoral proporcional em relação à esfera legislativa. De acordo com esse sistema, os partidos conseguem eleger um número de parlamentares em proporção ao tanto de votos que o partido obteve no processo eleitoral.

Dieter Nohlen explica a diferença com o sistema majoritário quanto aos objetivos a que se propõem:

Existem dois sistemas de representação política, que por sua vez possuem objetivos próprios. No caso da representação por maioria, o objetivo consiste em produzir o governo de um partido ou de uma coalizão de partidos baseado em uma maioria parlamentar; no caso da representação proporcional, o objetivo é, ao contrário, reproduzir no Parlamento a forma mais fiel possível das forças sociais e dos grupos políticos existentes na população⁶¹⁴.

⁶¹² Ibid. p.793.

⁶¹³ Ibid. p.793.

⁶¹⁴ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral*. p.12. No original: “Existen dos principios de representación política, que a su vez tienen objetivos propios. En el caso del principio de representación por mayoría, el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basado en una mayoría parlamentaria; en el caso de la representación proporcional se trata, por el contrario, de reproducir en el Parlamento, de la forma más fiel posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población”.

O sistema proporcional tem o grande mérito de ser dinâmico e mais vinculado à identificação do eleitor com a ideologia partidária. É menos *frio* do que o sistema majoritário que tem em conta apenas a quantificação numérica do candidato.

Há diversas questões que envolvem, inclusive no Projeto mencionado, o sistema proporcional. Mas a primeira delas diz respeito, antes de mais nada, à própria manutenção deste sistema.

Após parecer pela mudança do texto legislativo pelo relator do projeto substitutivo Deputado Marcelo Castro (PMDB-PI), refletiu-se uma preferência dos parlamentares da Câmara dos Deputados pela adoção do sistema majoritário por distrito eleitoral, alcunhado de *distritão*.

O sistema, pouco utilizado no mundo, anda na contramão das tendências pluralistas e das políticas de inserção das classes sociais na política. Como a atenção volta-se para o candidato, perde importância a melhoria em programas partidários ou o reforço em suas ideologias. Ao depois, o candidato terá que concentrar seus recursos em uma região bem menor, o que traz como consequência uma influência ainda maior do aspecto financeiro. Certamente, candidatos de origem popular teriam mais dificuldades em se eleger no confronto com outros com maior capacidade financeira – própria ou de arrecadação.

A mudança textual é anacrônica e desafia o caráter realista da democracia, que não crê, simplesmente, que o sistema majoritário tem o poder de gerar a “verdade das urnas”, ignorando-se os percalços das candidaturas por trás do processo eleitoral. A perspectiva de que os mais votados tornam-se eleitos é uma visão deturpada por um ídolo democrático: o de que o mais votado o é pura e simplesmente por suas ideias e pela vinculação ideológica entre representante e representado. Nestes termos atuais, melhor que não seja aprovada.

Pois bem.

O Projeto da Coalizão pretende que as eleições proporcionais se deem em lista pré-ordenada e em dois turnos. Atualmente, reina no Brasil o sistema proporcional de lista aberta, em que o voto poderá ser dirigido a qualquer dos candidatos da lista, beneficiando, indiretamente, a todos⁶¹⁵.

⁶¹⁵ Sartori explica a diferença: “quando votamos em pessoas, importa quem é quem (quais são seus antecedentes), o que pode ser um fator decisivos, enquanto quando se vota em listas, vota-se basicamente no partido (sua simbologia, ideologia, programa e plataforma) e em grande medida este controla, por sua vez, os vencedores individuais”. SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. p.29. No original: “cuando votamos por personas, sí importa quién es quién (caules son sus antecedentes) y puede convertirse

Esse sistema tem o caráter de ser pessoal, com uma disputa eleitoral em torno de indivíduos e não de projetos amplos. Dentre os membros da lista, certamente, bem sabemos, serão favoritos aqueles que dispuserem de maiores recursos financeiros.

Em sua cartilha, a Coalizão explana sua preferência:

Além do mais este sistema conduz à disputa eleitoral para dentro do partido. Ganha aquele que, no partido, consegue o maior número de votos. Isto leva a uma guerra entre os candidatos do mesmo partido e a consequente fragilização partidária. Os comitês eleitorais se transformam em verdadeiros partidos dentro do partido. O único objetivo é a eleição daquele candidato. Os objetivos maiores de avançar na solução dos problemas econômico-sociais ficam totalmente deixados de lado. Há um rebaixamento do processo eleitoral.

Tal sistema não estimula a definição político-ideológica dos partidos. Hoje é voz corrente diz que os programas da maioria dos partidos são iguais. Isto ocorre porque os votos não são dados em função de programas, de projetos para solucionar os problemas do povo brasileiro. Ele permite que um candidato que tenha muitos votos possa assegurar a eleição de candidatos inexpressivos (...)

Outra deficiência deste sistema de lista aberta é que a grande quantidade de candidatos, além de tornar muito cara as eleições, praticamente impossibilita uma efetiva fiscalização do processo eleitoral. Portanto, o problema do atual sistema eleitoral brasileiro não está no sistema proporcional, mas sim na lista aberta de candidatos⁶¹⁶.

A proposta de lista pré-ordenada e em dois turnos, apresentada como solução, promete incorporar as vantagens do sistema proporcional ao mesmo tempo em que não descartaria a cultura política brasileira de votar em pessoas, não em listas.

O partido apresenta sua lista pré-ordenada e a lista recebe a votação de primeiro turno. Em face da votação, são aferidos os quocientes eleitorais, de forma a estabelecer quantas vagas serão destinadas para cada partido. No segundo turno, o voto será dado ao candidato pertencente às listas pré-ordenadas, em número de dois candidatos para cada vaga que o partido recebeu. Assim, se pelo quociente o partido recebera cinco vagas na Câmara dos Deputados, serão os dez primeiros nomes de candidatos a deputados federais da lista que disputarão as vagas pessoalmente. Neste segundo turno, ainda, os recursos do Fundo Democrático de Campanha devem ser destinados de forma igual aos candidatos.

en un fator decisivo, en tanto que donde se vota por listas se está votando básicamente por un partido (su símbolo, ideología, programa y plataforma) y en gran medida éste controla a su vez a los ganadores individuales”.

⁶¹⁶

Disponível em: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha_coalizao_segunda_edicao.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2015.

A proposta tem boa intenção, mas há uma crítica que se lhe dirigem. Como já dissemos, os partidos, em nosso contexto, ainda são dominados por certas lideranças, com intenções claras de se apropriar dos mesmos. Assim, mais do que definir a lista – o que hoje já é feito –, o grande entrave é definir a ordem da lista, o que será decisivo no processo eleitoral, mormente considerando as expectativas de votação. A crítica de Sartori é válida:

Passando agora para as listas de representação proporcional, a diferença significativa reside no fato das listas dos partidos estarem ou não abertas ao voto por preferência pessoal. Claramente, o partido tenderá ao domínio absoluto da seleção e eleição de seus candidatos quando as listas são fechadas, isto é, quando o lugar dos nomes na lista é pré-ordenado e não pode ser alterado pelo voto. Por outro lado, se supõe que as listas abertas com voto de preferência dão ao eleitorado o controle do processo de seleção. Mas não podemos estar muito seguros disso. Assim como os partidos com uma direção política fechada hábil para mobilizações podem desvirtuar as primárias, também podem desvirtuar o voto de preferência concentrando as candidaturas nos chefes desta direção⁶¹⁷.

Para tanto, a proposta estipula que a ordem da lista não deverá ser decidida pela cúpula partidária, mas sim mediante a realização de eleições primárias, com a participação de todos os filiados, e acompanhada pela Justiça Eleitoral e pelo Ministério Público. A ideia é compatível com a nossa proposta de uma democracia na melhor medida, pois não ignora as distorções e nem pretende extingui-las, mas apresentar instrumentos que possam, ao mesmo tempo, conferir dinâmica à reforma e incrementar, dentro das limitações conhecidas, o processo político, proporcionando melhorias nos níveis de igualdade, participação e pluralismo.

Ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de que os partidos possuam um projeto claro e um programa político que o identifique, não retira do eleitor, num segundo momento, a possibilidade de eleger o candidato que melhor lhe aprouver.

⁶¹⁷ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. p.30. No original: “Pasando ahora al sistema de listas de RP, la diferencia significativa estriba en que las planillas de los partidos estén o no abiertas al voto preferencial. Claramente, el partido tendrá el dominio absoluto de la selección y de la elección de sus candidatos cuando las listas son cerradas, esto es, cuando el lugar de los nombres en la lista está predeterminado y no puede ser alterado por el votante. En cambio, se supone que las listas abiertas con voto preferencial dan al electorado el control del proceso de selección. Pero no podemos estar muy seguros de esto. Así como los partidos con una directiva política cerrada muy capaz para las movilizaciones, pueden desvirtuar las primarias, también pueden desvirtuar el voto preferencial concentrando las candidaturas en los ‘jefes’ de esa directiva”.

4.7.3 A REPRESENTAÇÃO FEMININA

Outra vertente do projeto lida com o problema da sub-representação feminina no meio político, fato notório e de amplo conhecimento em nosso país. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, embora as mulheres representem 51,3% do eleitorado, apenas 8,96% dos deputados e 9,81% dos senadores são do sexo feminino. Em geral, o Brasil apresenta uma média de 9% de participação feminina nos cargos políticos, extremamente baixa quando em comparação, por exemplo, com a nossa vizinha Argentina, com 40% de participação⁶¹⁸.

A proposta da Coalizão é bem simples. Considerando-se que as mulheres perfazem pouco mais da metade da população, metade da composição das listas partidárias deve ser por elas preenchidas.

A inserção da mulher, em termos proporcionais, no âmbito político, além de trazer mais adequada representação, proporciona a instigação, o debate e o julgamento mais equânime de questões que ainda recebem um olhar diferenciado entre os sexos. Ademais, auxilia no combate à discriminação de gênero e no implemento da igualdade, consoante o *caput* de nosso artigo 5º, CF.

⁶¹⁸ “Nos últimos anos tem havido uma verdadeira revolução jurídica, causada pelo exercício da cidadania por parte das mulheres, que chegou a questionar profundamente a distribuição de gênero no poder público e no âmbito privado. Nos direitos constitucional, civil, penal, laboral e eleitoral, entre outros, têm ocorrido transformações impensadas três décadas atrás. Essas mudanças legais significam não apenas uma alteração formal, mas, essencialmente, uma forma diferente de regular as relações sociais e políticas e, sobretudo, as relações entre o Estado e a sociedade. Nesse processo se tem repensado figuras e instituições jurídicas, ou alterado seu conteúdo, inclusive afetando princípios fundamentais do direito (...) É possível que essas mudanças construam noções diferentes dos velhos princípios liberais de igualdade e não discriminação. Tem-se questionado se o mero reconhecimento dos princípios para todos e todas realmente criou igualdades e se colocou fim às discriminações, assim como se tem procurado construir mecanismos para efetivar tais princípios. Nesse sentido, passou-se de um conceito geral de igualdade de oportunidades para uma igualdade dinâmica de resultados”. BAREIRO, Line. Representación política de las mujeres. p.679. In: NOHLEN, Dieter *et alli* (Org.). *Tratado de derecho electoral comparado de America Latina*. No original: “En los últimos años se ha producido una verdadera revolución jurídica, ocasionada por un ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres, que ha llegado a cuestionar profundamente la distribución de género del poder público y privado. En el derecho constitucional, en el civil, en el penal, en el laboral y en el derecho electoral, entre otros, se han dado transformaciones impensables tres décadas atrás. Esos cambios jurídicos implican no sólo una cuestión de forma, sino que se trata fundamentalmente de una forma diferente de regular las relaciones sociales y políticas y, sobre todo, de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En ese proceso se han reconceptualizado figuras e instituciones jurídicas o se ha cambiado su contenido, e incluso se han afectado principios fundamentales del derecho (...) Es posible que esos cambios devengan de haberse construido nociones diferentes de los viejos principios liberais de igualdad y no discriminación. Se ha cuestionado que el mero reconocimiento de los principios para todos y todas tuviese el efecto de generar igualdad y de terminar con las discriminaciones, así que se han construido mecanismos para una realización efectiva de esos principios. En ese sentido, se ha pasado de un concepto general de igualdad de oportunidades para trabajar una dinámica de igualdad de resultados”.

Medidas como essa aceitam a obviedade de que a democracia, nesses termos, não se implementa de forma automática e equânime, sendo necessário, muitas vezes, medidas equiparatórias forçadas para dar efetividade aos instrumentos democráticos.

4.7.4 A REGULAMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA

Embora, como já se discutiu amplamente nesse trabalho, a democracia direta seja uma impossibilidade no tocante à totalidade das decisões políticas, é certo, por outra via, que a necessidade de implementar o quesito *participação* traz à evidência a proposta de ocorrências específicas e centradas de decisões a serem tomadas em conjunto ou pela sociedade representada.

Como ensina Rubens Beçak, a instrumentação por meio de mecanismos participativos, perfazendo a chamada democracia semi-direta, tem o intuito de diminuir o espaço que tem sido criado entre representantes e representados, “provocando distanciamento ou mesmo contrariando a vontade do representado”⁶¹⁹.

Nosso texto constitucional, em seu artigo 14, estabelece três possibilidades de exercício direto da democracia: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. Como se sabe, os instrumentos de consulta popular tiveram apenas duas utilizações na história constitucional brasileira: em 21 de abril de 1993, em plebiscito acerca do sistema e da forma de governo; em 23 de outubro de 2005, em referendo sobre desarmamento.

A Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 regulamenta os dispositivos acima invocados, mas é considerada pela Coalizão como extremamente limitadora do exercício da democracia direta, merecendo-se uma nova regulamentação.

É extremamente importante a consciência de que muitas questões que afetam gravemente a sociedade merecem ser destacadas para o exercício direto, de forma a obter uma melhor legitimação dos atos legislativos. Reformas estruturais, por exemplo, enquadram-se numa categoria que, por poderem afetar uma parcela considerável da sociedade, devem ser submetidas, ao menos quanto aos pontos principais, a uma consulta popular. Concessões de serviços públicos, grandes privatizações, obras com relevantes

⁶¹⁹ BEÇAK, Rubens. Considerações sobre a democracia participativa. p.612-613.

impactos ambientais, questões penais que exigem melhor reflexão, dentre outras temáticas, certamente poderão não apenas ser melhor debatidas, como agraciadas pela posição popular. De acordo com o texto proposto, a convocação de plebiscito e referendo será destinada a “questões de grande relevância nacional”.

Quanto à iniciativa de lei parece anacrônico, mormente em se considerando a geografia e a população brasileira, que ainda se exija sejam as assinaturas todas escritas, ignorando-se o fato de que, atualmente, os meios eletrônicos podem, com segurança, conferir a mesma postura de apoio aos projetos⁶²⁰.

A mudança visa proporcionar que tais instrumentos sejam utilizados com mais frequência, pois, como ressalta Arthur Schafer, para “a participação do cidadão ser significativa, isto é, para produzir os efeitos educativos reivindicados pelos defensores da democracia participativa, deve ser em processo contínuo, não uma expressão ocasional de opinião”⁶²¹.

Há uma discussão acerca do aumento da taxa de participação popular no tocante à existência de maiores instrumentos de democracia participativa. Para Wolfgang Merkel, em estudo empírico, o aumento do número de referendos não coaduna com o aumento da taxa de participação popular nas eleições⁶²².

Para Canotilho, todavia, a democracia participativa abarca a “estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos”⁶²³.

De fato, a utilização de tais instrumentos – e sua instrumentação – tem o condão de inserir os cidadãos diretamente em decisões importantes, o que não significaria, conforme Merkel, que estes se dispusessem a participar. Todavia, em nosso contexto, em que o voto é obrigatório, as mesmas regras se aplicam ao referendo e plebiscito, razão pela qual o estudo empírico apontado acima não nos serve como base. Isso não significa que a

⁶²⁰ Daí o artigo 13-A proposto: “A subscrição da proposição de iniciativa popular poderá ser feita por meio de formulário impresso, urnas eletrônicas vistoriadas pela Justiça Eleitoral, bem como por assinatura digital na internet realizada em qualquer ambiente passível de auditoria (...) §2º Fica a Justiça Eleitoral, por meio de seus órgãos, responsável pela conferência das assinaturas coletadas; §3º A declaração de conformidade formulada, sob as penas da lei, por três dirigentes de organizações legitimadas para a propositura da ação declaratória de inconstitucionalidade gera presunção de autenticidade das assinaturas de projetos de lei de iniciativa popular em formulários impressos, dispensando a conferência a que se refere o parágrafo anterior”.

⁶²¹ SCHAFER, Arthur. *Citizen participation*. p.500. No original: “For citizen participation to be meaningful, for it to produce the educative effects claimed by advocates of participatory democracy, it must be an ongoing process, not an occasional expression of opinion”.

⁶²² MERKEL, Wolfgang. *Direkte demokratie*. p.20-21.

⁶²³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p.288.

pura realização dos institutos alcance com êxito o objetivo a que se propõe, o que dependerá de outros estímulos, como a própria previsão, no projeto, do artigo 8-A, segundo o qual as “campanhas dos plebiscitos e referendos terão a participação na sua criação, coordenação e execução, de organizações da sociedade civil, juntamente com os partidos políticos e frentes parlamentares”.

Há outros instrumentos estrangeiros, como o veto popular e o *recall*, que, todavia, ficaram de fora da presente reforma. Se não fossem aprovados, certamente instigariam o debate, podendo gerar soluções alternativas ou preparar terreno para uma apreciação futura⁶²⁴.

Nesse ponto, assim, parece-nos que a proposta de reforma trouxe menos ao debate do que poderia ter trazido, embora a instrumentação e as previsões expansivas de participação direta sejam extremamente válidas e reais. O único cuidado é ter em mente a utilização estratégica dos institutos, pois se é certo que muita restrição os prejudica, sua hipertrofia pode os banalizar⁶²⁵.

⁶²⁴ BEÇAK, Rubens. Considerações sobre a democracia participativa. p.619.

⁶²⁵ Como ressalta o professor Rubens Beçak, acerca do plebiscito, o mecanismo em si não sofrera críticas, mas sua utilização exagerada ou “desvirtuada”, sim. Ibid. p.613.

CONCLUSÃO

A democracia é um conceito em eterna construção. O princípio democrático é um preceito em contínua efetivação. Mais do que isso: é livre de quaisquer conceitos estáticos ou projetos que possam amarrá-la a um determinado modelo.

Como lembram Morlino e Carli, uma boa democracia é um regime de legitimação, em que se desfruta de liberdade e igualdade, com formas e graus de conteúdo diferenciados, e onde os próprios cidadãos podem verificar se o Estado está em contínua busca dos objetivos de liberdade e igualdade propugnados pelo Estado de Direito⁶²⁶.

O desmantelamento da ideia de democracia como “ídolo”, a partir dos estudos de Nietzsche, serviu a este trabalho como pressuposto para uma nova compreensão da teoria democrática. Sua genealogia reestruturante teve o condão de guiar uma releitura da democracia.

A partir de então, fundamental a desconstrução da democracia para compreendê-la pelos seus elementos mais comuns, não mais como um todo. E, após reconstruí-la a partir de uma visão mais realista dos caracteres, culminando nas discussões acerca da democracia hodierna, não mais se candidata a qualquer idolatria e não mais serve de parâmetro para os projetos democráticos que estão eternamente se reconstruindo.

Enquadrar a democracia, mesmo com base em alguns elementos pressupostos, é tarefa meramente subjetiva, inatingível e sem qualquer finalidade que possa ser útil aos próprios regimes democráticos.

A democracia, enquanto uma parcela naturalmente instável do Estado Democrático, não se mostra menos útil por ser reconhecidamente imperfeita. Na verdade, é justamente essa percepção que auxilia na perquirição de projetos mais adequados, duradouros – apesar das transformações – e realistas. A impureza é inerente à democracia.

Isso conduz a um quadro de identificação de democracias completamente diversas, com infinitas combinações a partir do desenho dos elementos que as cercam. De certa forma, torna-se mais prático visualizar o regime democrático, ao mesmo tempo em que se torna praticamente impossível explicar com riqueza de detalhes o funcionamento deste mesmo regime. Até porque, findo qualquer estudo nesse sentido, o regime não mais será o mesmo.

⁶²⁶ MORLINO, Leonardo; CARLI, Luiss G. How to assess a democracy. p.8

Por outra via, percebe-se que não importa o desvio do elemento democrático, não há segurança para afirmar que um modelo deixa de ser democrático, como que ultrapassando uma determinada linha a partir do qual o regime passa a ser autocrático.

Demonstrou-se que a afirmação de que determinado regime se aproxima ou se afasta do ideal democrático é falha, ante a indeterminação deste. E, considerando que a democracia é um preceito em contínua transformação, seria natural que um suposto modelo ideal estivesse também se movendo. Mas o que é perfeito não precisaria se aperfeiçoar. Daí porque afastamos a concepção da democracia como ideal a ser atingido.

A democracia é esta que vivenciamos, que urge das ruas, das manifestações contrárias ou favoráveis à classe política, do exercício de sufrágio e que nele não se esgota. A contraprestação dos governantes em assistir o povo em suas necessidades é – ou deveria ser – a medida exata da manutenção ou perda do próprio poder. A omissão, em locais de livres debates e eleições, é, como diria Maquiavel, “o apressamento da sua ruína”⁶²⁷.

Como ressalta Rubens Beçak,

É assim que nas últimas décadas do século XX se verifica a “grande repercussão prática” das propostas tendentes a viabilizar o incremento da participação direta da população no espectro decisório. Abre-se espaço para a contemplação de espaço de auto-organização e/ou gestão a parcelas comunitárias e/ou coletivas para, em paralelo ou previamente aos órgãos de representação tradicionais, exercerem o seu papel deliberativo⁶²⁸.

Na esteira do englobamento participativo, como defendido por Mangabeira Unger, Carole Pateman ensina que, com Rousseau, Mill e Cole, “aprendemos a participar, participando” e que, num ambiente participativo, há mais eficácia ao desenvolvimento democrático, assim como diminui a tendência para atitudes antidemocráticas por parte dos indivíduos. Como ressalta, se “aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente ‘educados’ para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema”⁶²⁹.

O processo democrático é, também, natural e, portanto, falho. Falho principalmente no sentido de que é incapaz de ser globalizante. Mesmo que todos

⁶²⁷ MAQUIAVEL, Nicolau. *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. p.107.

⁶²⁸ BEÇAK, Rubens. *Democracia*. p.43.

⁶²⁹ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. p. 139. Mas quão constantes são, ainda, entre nós, manifestações de ojerizas a algumas minorias, mesmo por candidatos à Presidência da República.

assumissem que o ideal do Estado seja a busca do bem comum, nem todos estariam conectados a esse processo.

A salvaguarda da democracia rechaça, ainda, qualquer ideia até mesmo de que a maioria do povo deteria tal conhecimento da verdade absoluta, que seria a verdade para todos. A concepção, a partir da determinação de uma minoria que faz predominar, em grande parte, os seus interesses apenas pode ter por parâmetro uma verdade unilateral, totalmente falha, e seria mera ilusão acreditar que pudesse ser feito de outra maneira, mesmo na mais sonhada e idealista democracia. “Por isso, o relativismo é a concepção do mundo suposta pela idéia democrática”, diria Kelsen⁶³⁰.

E a presença de minorias participativas é a medida do equilíbrio na construção de um processo democrático. Ao mesmo tempo em que traz para os demais a exigência de respeito aos seus direitos e liberdades fundamentais, promove um eterno processo dialético na edificação de tomadas de decisão. Como ressalta, novamente, Kelsen, “quanto mais forte for a minoria, mais a política da democracia se tornará uma política de compromisso”⁶³¹.

Em sequência, importante mencionar a contribuição de Dahl não apenas quanto às poliarquias, mas na defesa da democracia sob três fundamentos sensíveis: 1) é o regime que melhor promove a liberdade, no sentido de autodeterminação, do indivíduo e do povo; 2) é o que melhor conduz ao desenvolvimento humano, “acima de tudo na capacidade de exercer a autodeterminação, a autonomia moral e a responsabilidade pelas próprias escolhas”; 3) “Finalmente, ele é o mais certo (ainda que não seja perfeito, em absoluto) para que os seres humanos possam proteger e promover os interesses e bens que compartilham entre si”⁶³².

O que é inaceitável é olhar para uma democracia sem corpo, afastada dos indivíduos que a constroem e reconstroem cotidianamente e alijada das questões fundamentais que envolvem as principais discussões que são conduzidas ao processo decisório e aos *decision makers*. Essa visão, aliás, além de extremamente limitada, torna impossível compreender a estrutura democrática de um determinado Estado em um determinado tempo.

Valendo-se da base de sustentação deste trabalho – o rompimento com o ideal enquanto espelho democrático – adentramos com mais ênfase na análise acerca da

⁶³⁰ Ibid. p.105.

⁶³¹ Ibid. p. 106.

⁶³² DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. p.495.

democracia brasileira, que hodiernamente sofre inúmeras discussões acerca da necessidade de uma reforma política para que, dentre outros objetivos, se busque minimizar a influência do poder econômico e aproximar o cidadão do exercício das decisões dos quais são constantemente alijados.

Para tanto, além de uma crítica inicial ao “modelo” brasileiro, tão mesclado e criticado por Mangabeira Unger, vislumbramos no Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas uma possibilidade de se analisar as propostas sob um viés mais realista.

Hoje, muito do que se propõe caminha em direção à alcunhada *democracia deliberativa*. Certamente, os realistas mostrar-se-ão menos otimistas, mormente quanto ao interesse público de se inserir na raia de participação política⁶³³.

Isso inclui a compreensão de que muitas vezes o oferecimento de propostas deliberativas não basta em si. Em realidade, as propostas podem se mostrar incompatíveis à estruturação do sistema democrático local. A busca por agendas realistas deve se espelhar no fato de que os contextos fáticos podem não ser receptivos às mudanças propostas. A *democratização da democracia* vai muito além da simples oportunização de participação.

Nesse contexto, lembram Linz e Stepan que, no Brasil, “entre 1985 e 1993, sete diferentes pacotes de reformas foram lançados, fracassaram, e foram abandonados por uma sociedade política incapaz de unir-se para forjar uma coalizão sustentável para a formulação de novas políticas”⁶³⁴.

O Projeto apresentado sofreu análise no quarto capítulo no tocante a quatro institutos: 1) o financiamento eleitoral; 2) o sistema eleitoral proporcional; 3) a representação feminina; 4) a regulamentação dos mecanismos de democracia direta.

Para a Coalizão, o financiamento de campanhas eleitorais por empresa é um dos mais graves problemas estruturais do processo democrático brasileiro, sendo um dos

⁶³³ “Para alguns, deliberação tem sido descrita como ‘uma conversação em que os indivíduos falam e escutam sequencialmente’, antes de tomarem uma decisão coletiva. Para outros, estaria em algum ponto entre os extremos da barganha, a ‘qual envolve a troca de ameaças e promessas’ e a ‘discussão, que pode dizer respeito a princípios ou a fatos e causalidades’. A questão da definição parece ser tão cara a todos que se caracteriza como a grande dificuldade (ao menos inicial) daqueles com eventual predisposição a debater o assunto. Para alguns autores, melhor do que discutir o assunto, é mostrar o ‘valor de uma discussão antes da tomada de decisões políticas’. De qualquer forma, para além da questão da denominação, o que se pode seguramente dizer é que a ideia da democracia deliberativa, ‘a tomada de decisões entre cidadãos livres e iguais’, está sendo revivida. A concepção habermasiana de que a democracia envolve todo o processo de transformação, mais do que a simples agregação de preferências’, passou a ser uma das posições com maior aceitação na teoria democrática”. BEÇAK, Rubens. *Democracia*. p.76.

⁶³⁴ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*. p.203-204.

maiores fatores de corrupção, justamente porque tais financiamentos, em realidade, são verdadeiras aquisições de posições políticas que interessam aos financiadores.

Isso conduz, por exemplo, a um grave problema de representatividade. De acordo com o Departamento Intersindical de Assistência Parlamentar, dos 594 parlamentares federais, 273 são empresários, frente a apenas 91 representantes dos trabalhadores⁶³⁵. Restará evidente que, diante de tais dados, o eleito estará mais preocupado em representar seu financiador do que seu eleitor.

O pior, todavia, de tais levantamentos é o que eles escondem. Os gráficos demonstram os números legais, mas, embora estimativas sejam impossíveis, é certo que as doações ilegais deixam os dados ainda mais perversos. O chamado *Caixa Dois de campanha* perfaz o conjunto de doações que não são declaradas e que não deixarão de existir com a simples proibição de doações por empresas.

Uma ideia realista, além das proibições que são de bom grado, como já espusemos, é um maior controle dos dados contábeis dos partidos, bem como a criação de instrumentos que desincentivem a busca por tais recursos.

Um desses instrumentos é o Fundo Democrático de Campanha, constituído por recursos do Orçamento Geral da União, multas administrativas e penalidades eleitorais, com destinação exclusiva aos partidos políticos. Aliado a isso, o financiamento das pessoas físicas tornar-se-á limitado a R\$ 700 a cada eleição. E o total das contribuições de pessoas físicas não poderá ultrapassar 40% dos recursos públicos destinados aos candidatos.

As contribuições ilegais tratão como consequência a cassação do registro do candidato, além de ficar a empresa proibida de contratar com o poder público por cinco anos e ter de arcar com multa de dez vezes o valor da contribuição. Em caso de reincidência, a pessoa jurídica será extinta.

Ao depois, de acordo com o projeto, as doações devem ser realizadas por meio do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, dando-se ampla divulgação instantânea.

Quanto ao sistema eleitoral, a Cartilha do Projeto ressalta que o Brasil adota um sistema eleitoral proporcional em relação à esfera legislativa. De acordo com esse sistema, os partidos conseguem eleger um número de parlamentares em proporção ao tanto de votos que o partido obteve no processo eleitoral.

⁶³⁵ Disponível em: <<http://issuu.com/wladimirpereiramarinho/docs/revista>>. Acesso: 21 mai. 2015. p.6.

O Projeto da Coalizão pretende que as eleições proporcionais se deem em lista pré-ordenada e em dois turnos. Atualmente, reina no Brasil o sistema proporcional de lista aberta, em que o voto poderá ser dirigido a qualquer dos candidatos da lista, beneficiando, indiretamente, a todos.

Esse sistema tem o caráter de ser pessoal, com uma disputa eleitoral em torno de indivíduos e não de projetos amplos. Dentre os membros da lista, certamente, bem sabemos, serão favoritos aqueles que dispuserem de maiores recursos financeiros.

A proposta de lista pré-ordenada e em dois turnos, apresentada como solução, promete incorporar as vantagens do sistema proporcional ao mesmo tempo em que não descartaria a cultura política brasileira de votar em pessoas, não em listas.

O partido apresenta sua lista pré-ordenada e a lista recebe a votação de primeiro turno. Em face da votação, são aferidos os quocientes eleitorais, de forma a estabelecer quantas vagas serão destinadas para cada partido. No segundo turno, o voto será dado ao candidato pertencente às listas pré-ordenadas, em número de dois candidatos para cada vaga que o partido recebeu. Assim, se pelo quociente o partido recebera cinco vagas na Câmara dos Deputados, serão os dez primeiros nomes de candidatos a deputados federais da lista que disputarão as vagas pessoalmente. Neste segundo turno, ainda, os recursos do Fundo Democrático de Campanha devem ser destinados de forma igual aos candidatos.

A proposta tem boa intenção, mas há uma crítica que se lhe dirigem. Como já dissemos, os partidos, em nosso contexto, ainda são dominados por certas lideranças, com intenções claras de se apropriar dos mesmos. Assim, mais do que definir a lista – o que hoje já é feito –, o grande entrave é definir a ordem da lista, o que será decisivo no processo eleitoral, mormente considerando as expectativas de votação.

Para tanto, a proposta estipula que a ordem da lista não deverá ser decidida pela cúpula partidária, mas sim mediante a realização de eleições primárias, com a participação de todos os filiados, e acompanhada pela Justiça Eleitoral e pelo Ministério Público. A ideia é compatível com a nossa proposta de uma democracia na melhor medida, pois não ignora as distorções e nem pretende extingui-las, mas apresentar instrumentos que possam, ao mesmo tempo, conferir dinâmica à reforma e incrementar, dentro das limitações conhecidas, o processo político, proporcionando melhorias nos níveis de igualdade, participação e pluralismo.

Ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de que os partidos possuam um projeto claro e um programa político que o identifique, não retira do eleitor, num segundo momento, a possibilidade de eleger o candidato que melhor lhe aprouver.

Outra vertente do projeto lida com o problema da sub-representação feminina no meio político, fato notório e de amplo conhecimento em nosso país. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, embora as mulheres representem 51,3% do eleitorado, apenas 8,96% dos deputados e 9,81% dos senadores são do sexo feminino. Em geral, o Brasil apresenta uma média de 9% de participação feminina nos cargos políticos, extremamente baixa quando em comparação, por exemplo, com a nossa vizinha Argentina, com 40% de participação.

A proposta da Coalizão é bem simples. Considerando-se que as mulheres perfazem pouco mais da metade da população, metade da composição das listas partidárias deve ser por elas preenchidas.

A inserção da mulher, em termos proporcionais, no âmbito político, além de trazer mais adequada representação, proporciona a instigação, o debate e o julgamento mais equânime de questões que ainda recebem um olhar diferenciado entre os sexos. Ademais, auxilia no combate à discriminação de gênero e no implemento da igualdade, consoante o *caput* de nosso artigo 5º, CF.

Medidas como essa aceitam a obviedade de que a democracia, nesses termos, não se implementa de forma automática e equânime, sendo necessário, muitas vezes, medidas equiparatórias forçadas para dar efetividade aos instrumentos democráticos.

Por fim, o Projeto se volta à regulação dos mecanismos de democracia direta. Embora, como já se discutiu amplamente nesse trabalho, a democracia direta seja uma impossibilidade no tocante à totalidade das decisões políticas, é certo, por outra via, que a necessidade de implementar o quesito *participação* traz à evidência a proposta de ocorrências específicas e centradas de decisões a serem tomadas em conjunto ou pela sociedade representada.

Como ensina Rubens Beçak, a instrumentação por meio de mecanismos participativos, perfazendo a chamada democracia semi-direta, tem o intuito de diminuir o espaço que tem sido criado entre representantes e representados, “provocando distanciamento ou mesmo contrariando a vontade do representado”⁶³⁶.

⁶³⁶ BEÇAK, Rubens. Considerações sobre a democracia participativa. p.612-613.

Ainda, como ensina, apesar “da evidente ampliação do espectro dos habilitados a participar da cidadania ativa, a ânsia por mais e melhores práticas que permitissem uma busca mais efetiva de legitimidade na democracia vai fazer com que se acentue a busca por práticas de democracia semidireta”⁶³⁷,

Nosso texto constitucional, em seu artigo 14, estabelece três possibilidades de exercício direto da democracia: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. Como se sabe, os instrumentos de consulta popular tiveram apenas duas utilizações na história constitucional brasileira: em 21 de abril de 1993, em plebiscito acerca do sistema e da forma de governo; em 23 de outubro de 2005, em referendo sobre desarmamento.

A Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 regulamenta os dispositivos acima invocados, mas é considerada pela Coalizão como extremamente limitadora do exercício da democracia direta, merecendo-se uma nova regulamentação.

É extremamente importante a consciência de que muitas questões que afetam gravemente a sociedade merecem ser destacadas para o exercício direto, de forma a obter uma melhor legitimação dos atos legislativos. Reformas estruturais, por exemplo, enquadram-se numa categoria que, por poderem afetar uma parcela considerável da sociedade, devem ser submetidas, ao menos quanto aos pontos principais, a uma consulta popular. Concessões de serviços públicos, grandes privatizações, obras com relevantes impactos ambientais, questões penais que exigem melhor reflexão, dentre outras temáticas, certamente poderão não apenas ser melhor debatidas, como agraciadas pela posição popular. De acordo com o texto proposto, a convocação de plebiscito e referendo será destinada a “questões de grande relevância nacional”.

Quanto à iniciativa de lei parece anacrônico, mormente em se considerando a geografia e a população brasileira, que ainda se exija sejam as assinaturas todas escritas, ignorando-se o fato de que, atualmente, os meios eletrônicos podem, com segurança, conferir a mesma postura de apoio aos projetos.

A mudança visa proporcionar que tais instrumentos sejam utilizados com mais frequência, pois, como ressalta Arthur Schafer, para “a participação do cidadão ser significativa, isto é, para produzir os efeitos educativos reivindicados pelos defensores da

⁶³⁷ BEÇAK, Rubens. *Democracia*. p.61.

democracia participativa, deve ser em processo contínuo, não uma expressão ocasional de opinião”⁶³⁸.

Para Canotilho, a democracia participativa abarca a “estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos”⁶³⁹.

De fato, a utilização de tais instrumentos – e sua instrumentação – tem o condão de inserir os cidadãos diretamente em decisões importantes, o que não significaria, que estes se dispusessem a participar. Todavia, em nosso contexto, em que o voto é obrigatório, as mesmas regras se aplicam ao referendo e plebiscito. Isso não significa que a pura realização dos institutos alcance com êxito o objetivo a que se propõe, o que dependerá de outros estímulos, como a própria previsão, no projeto, do artigo 8-A, segundo o qual as “campanhas dos plebiscitos e referendos terão a participação na sua criação, coordenação e execução, de organizações da sociedade civil, juntamente com os partidos políticos e frentes parlamentares”.

Há outros instrumentos estrangeiros, como o veto popular e o *recall*, que, todavia, ficaram de fora da presente reforma. Se não fossem aprovados, certamente instigariam o debate, podendo gerar soluções alternativas ou preparar terreno para uma apreciação futura⁶⁴⁰.

Nesse ponto, assim, parece-nos que a proposta de reforma trouxe menos ao debate do que poderia ter trazido, embora a instrumentação e as previsões expansivas de participação direta sejam extremamente válidas e reais. O único cuidado é ter em mente a utilização estratégica dos institutos, pois se é certo que muita restrição os prejudica, sua hipertrofia pode os banalizar⁶⁴¹.

Em síntese, parece-nos que a proposta de reforma trouxe menos ao debate do que poderia ter trazido, embora a instrumentação e as previsões expansivas de participação direta sejam extremamente válidas e reais. O único cuidado é ter em mente a utilização estratégica dos institutos, pois se é certo que muita restrição os prejudica, sua hipertrofia pode os banalizar.

⁶³⁸ SCHAFER, Arthur. Citizen participation. p.500. No original: “For citizen participation to be meaningful, for it to produce the educative effects claimed by advocates of participatory democracy, it must be an ongoing process, not an occasional expression of opinion”.

⁶³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p.288.

⁶⁴⁰ BEÇAK, Rubens. Considerações sobre a democracia participativa. p.619.

⁶⁴¹ Como ressalta o professor Rubens Beçak, acerca do plebiscito, o mecanismo em si não sofrera críticas, mas sua utilização exagerada ou “desvirtuada”, sim. Ibid. p.613.

Assim, por derradeiro, tivemos a oportunidade de nos valer dos pressupostos lógicos que escoraram este trabalho, mormente as balizas teóricas e filosóficas para, rompendo com a crença de um ideal democrático, alcançarmos uma análise mais realista da pretendida e necessária reforma política brasileira.

O problema maior das pompas com que a democracia foi tratada até então é justamente o fato de que esse discurso esconde seus verdadeiros caracteres. Elevar a democracia aos céus, homenageá-la, conferir-lhe o título de *governo dos deuses*, tudo isso nada serve à compreensão do processo democrático na prática. No máximo, faz a elucubração de um conceito que sequer existe no campo intelectual-material.

Como insistentemente bradava Voltaire sobre os discursos acadêmicos, esses elogios acabaram se tornando “uma espécie de lei para entediar o público”⁶⁴².

⁶⁴² VOLTAIRE. *Cartas filosóficas*. p.95. No original: “El uso ha establecido insensiblemente que todo académico repetiría esos elogios a su recepción: se ha convertido en una especie de ley el aburrir al público”

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- _____. *Transformação do Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- _____; FISHKIN, James S. Deliberation Day. *The Journal of Political Philosophy*. Malden, v.10, n.2, p.129-152, 2002.
- ADDOR, Felipe. A participação enquanto método de democratização do estado. In: III SEMINÁRIO NACIONAL E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 3, 2010, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: USFC, 2010. p. 681-698.
- ALAIN. *Mars ou la guerre jugée*. Paris: Éditions Gallimard, 1936.
- ALIGHIERI, Dante. *A divina comédia*. São Paulo: Editora 34, 1998. v. II: purgatório.
- ALMOND, Gabriel A. Comparative political systems. *The Journal of Politics*. Atlanta, v.18, n.3, p.391-409, 1956.
- _____; POWELL JR, G. Bingham. *Comparative politics: a developmental approach*. Boston: Little, Brown and Company, 1966.
- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. La cultura política. In: RUBIO, Albert Batlle (Org.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 1992. p.171-201.
- AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. *Teoria e evidência econômica*. Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 127-140, mai./1998.
- AQUINO, Tomás de. *Suma contra os gentios*. Porto Alegre e Caxias do Sul: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes, Universidade de Caxias do Sul e Livraria Sulina Editora, 1990.
- ARENDT, Hannah. *Da revolução*. São Paulo: Editora Ática e UnB, 1988.
- _____. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ARISTÓTELES. *Ética a nicômaco – poética*. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- _____. *Política*. Brasília: UnB, 1985.
- ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- _____. *Democracia e totalitarismo*. Lisboa: Presença, 1966.

_____. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AURÉLIO, Marco. *Meditações*. Portugal: Espinho, 2002.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. *The American Political Science Review*. Cambridge, v.56, i.4, p.947-952, 1962.

BALKIN, Jack. Desconstrução. *Revista Crítica do Direito*. Disponível em: <<http://www.criticadodireito.com.br/todas-as-edicoes/numero-2-volume-42/desconstrucao>>. Acesso em: 03 jul 2014.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. São Paulo: Arcadia, 1944.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das maiorias silenciosas: o fim do social e o surgimento das massas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do Executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. Considerações sobre a democracia participativa. In: HORBACH, C. B.; ALMEIDA, F. D. M. de; AMARAL JÚNIOR, J. L. M. do; LEAL, R. S. (Org.). *Direito constitucional, Estado de Direito e democracia*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 611-620.

_____. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Instrumentos de democracia participativa. *Revista de Ciências Jurídicas*. Maringá, v.6, n.2, p. 143-153. 2008.

_____. *Reflexões sobre o evoluir democrático rumo à sua otimização: a atualidade da “democracia deliberativa” e suporte teórico. Enfoque histórico-evolutivo. Contribuição à Teoria Geral do Estado*. 2013. 173f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a.36, n. 142, p. 35-51. abr./jun. 1999.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2.ed. Brasília: UnB, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

_____. *Curso de direito constitucional*. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. Ativismo judicial e o papel das Cortes Constitucionais nas correções de rota da crise da democracia representativa. *Revista de Direito Público*. Porto Alegre, n. 40, p. 25-49, 2011.

_____. *O impacto do controle de constitucionalidade na evolução da democracia*. 164f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2013.

_____. Técnicas de controle de constitucionalidade e ativismo judicial na efetivação da democracia: notas introdutórias. *Revista de Direito Público*. Porto Alegre, n. 44, p. 174-189. 2012.

BURDEAU, Georges. *A democracia*. 3.ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1975.

_____. *Traité de science politique*. Paris: LGDJ, 1970. t.5.

CADORE, Rodrigo Garcia. *Vivência jurídica*. 300f. Dissertação (Mestrado em Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?* Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho, v.1, p-5-23, 2011.

_____. É possível reinventar o partido? In: HORBACH, C. B.; ALMEIDA, F. D. M. de; AMARAL JÚNIOR, J. L. M. do; LEAL, R. S. (Org.). *Direito constitucional, Estado de Direito e democracia*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 539-571.

_____. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CARLASSARE, Lorenza. Sovranità popolare e Stato di diritto. In: LABRIOLA, Silvano (Org.). *Valori e principi del regime repubblicano*. Roma-Bari: Laterza, Fondazione della Camera dei deputati, 2006.

CAMPOS, Rosana Soares. *Escolhas políticas, decisões econômicas, consequências sociais: um estudo sobre os impactos da democracia procedimental e do neoliberalismo na América Latina e no Brasil*. 247f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2007.

_____; MENDES, Gilmar F.; SARLET, STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARNEIRO, Maria Francisca. *Teoria jurídica contemporânea: semiótica, proporções e filosofia do direito*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2013.

CARROZZA, Paolo; GIOVINE, Alfonso di; FERRARI, Giuseppe F. *Diritto costituzionale comparato*. Roma: Editori Laterza, 2009.

CÍCERO, Marco Túlio. Dos fins dos bens e dos males. In: *Les Stoïciens*, Collection Tel. Paris: Gallimard, 1997. t. I.

_____. Leis. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 35-48.

CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy*. New York: New York University Press, 1975.

DAALDER, Hans. Parties: denied, dismissed, or redundant? A critique. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón; LINZ, Juan (Coord.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p.39-57.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. *A moderna análise democrática*. Rio de Janeiro: Lidador, 1966.

_____. *How democratic is the American Constitution?* New Haven/London: Yale University Press, 2001.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, s.d.

_____. *Um prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

_____. Uma crítica do modelo de Elite Dirigente. In: AMORIM, M. S. (Org.). *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

_____. *Who governs? Democracy and power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

DIAMOND, Larry. Civil society and the development of democracy. *Working paper 1997/101*, Advanced Study in the Social Sciences of the Juan March Institute in Madrid, nov. 1996.

_____. The state of democratization at the beginning of the 21st century. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, n.6, winter/spring 2005. p.13-18.

_____. Why are there no Arab democracies? *Journal of democracy*. Washington, v.21, n.1, p.93-104, jan. 2010.

_____; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy. *CDDRL Working papers*, n.20, 21 set. 2004.

DIX, Robert H. Cleavage structures and party systems in Latin America. *Comparative politics*. New York, v.22, n.1, p.23-37, oct.1989.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECO, Umberto. *Tratado geral de semiótica*. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

EHRMANN, Henry W. *Democracy in a changing society*. New York: Frederick A. Praeger, 1964.

ENGELSTAD, Fredrik. Democratic elitism – conflict and consensus. In: BEST, Heinrich; HIGLEY, John (Org.). *Democratic elitism: new theoretical and comparative perspectives*. Leiden, Boston: Brill, 2010. p.61-77.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Democracia participativa: Autoconvocação da referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro). *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, n. 75, p. 335-355. 2011.

FARIA, José Eduardo. A noção de paradigma na Ciência do Direito: notas para uma crítica do idealismo jurídico. In: FARIA, José Eduardo (org.). *A crise do direito numa sociedade em mudança*. Brasília, Editora UnB, 1988.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A projeção da democracia participativa na jurisdição constitucional no Brasil: as audiências públicas e sua adoção no modelo concentrado de constitucionalidade. In: HORBACH, C. B.; ALMEIDA, F. D. M. de; AMARAL JÚNIOR, J. L. M. do; LEAL, R. S. (Org.). *Direito constitucional, Estado de Direito e democracia*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 75-120.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, José Roberto. *Participação e poder na democracia grega*. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *A democracia possível*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

_____. *A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. *Aspectos do Direito Constitucional contemporâneo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

FERRY, Luc. *Aprender a viver: filosofia para os novos tempos*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

FISCHER-HOTZEL, Andrea. Democratic participation? The involvement of citizens in policy-making at the European Commission. *Journal of contemporary European research*. London, v.6, i.3, p.335-352, 2010.

FISHKIN, James S. Consulting the people – thoughtfully. In: BRENNAN, Geoffrey. *Preconditions of democracy*. Finland: Tampere University Press, 2006.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 22.ed. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Mitos y símbolos políticos: Ensayo de una teoría de los símbolos políticos*. Madrid: Taurus, 1964.

GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos*. Lisboa: Seara Nova, 1976.

HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Brasília: UnB, 1984.

HART, H. L. A. *Direito, liberdade, moralidade*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1987.

HARTWIG, Matthias. El control político en Alemania. In: MAILLARD, José Luis Prado et alli (Org.). *El control político en el Derecho comparado*. Granada: Editorial Comares, 2010. p.93-110.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Princípios da filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HEIDEGGER, Martin. *Nietzsche: metafísica e niilismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

HELMS, Ludger. Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bonn, v.44-45, p.12-18, 2011.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HOFSTADTER, Richard. *Great Issues in American History*. New York: Vintage Books, 1958.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why liberty depends on taxes*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, Inc., 1999.

HRBEK, Rudolf. Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem. *Integration*. Berlin, v.35, jah./feb. 2012.

HUME, David. *Investigação sobre o entendimento humano*. In: Coleção Os Pensadores. 1.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v.XXII.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. *Journal of democracy*. Washington, v.2, n.2, p12-34, 1991.

HURTADO, Candy. Venezuela and the challenge of a new democratic transition. *Florida Atlantic Comparative Studies Journal*. Boca Raton, v.12, p.81-103, 2010-2011.

JEFFERSON, Thomas. *On democracy*. New York: Penguin Books, Inc., 1946.

KAILITZ, Steffen. Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland Auf dem Weg zur "Volksfront"? *Zukunftsforum Politik*. Sankt Augustin, n.65, apr. 2005.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. São Paulo: Brasil, 1959.

_____. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

_____. *A ilusão da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

_____. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor, 1934.

_____. *Teoria Geral das Normas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1986.

_____. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. *Teoria pura do Direito*. 6.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOHR, Christian. Konsolidierte Demokratien in Afrika. *German Institute of Global and Area Studies Focus*. Hamburg, n.8, 2014.

KOYRÉ, Alexandre. *Do mundo fechado ao universo infinito*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Infidelidade partidária e proteção da confiança. *Estudos Eleitorais*. Brasília, v.5, n.1, p.9-20, 2010.

LIJPHART, Arend. *Democracy in plural societies: a comparative exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.

_____. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

_____. The problem of low and unequal voter turnout – and what we can do about it. *Reihe Politikwissenschaft*. Wien, n.54, feb. 1998.

_____. Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. *The American Political Science Review*. Cambridge, v. 91, i.1, p.1-14, mar.1997.

LINZ, Juan J. *Totalitarian and authoritarian regimes*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

_____. Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid, n.51, p.77-33, jul./sep. 1990.

_____; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*. Washington, v.7, n.2, p.14-33, 1996.

LIPSET, Seymour Martin. The social requisites of democracy revisited: 1993 presidential address. *American Sociological Review*. Washington, v.59, n.1, p.1-22, feb. 1994.

_____. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*. Cambridge, v.54, n.1, p.69-105, mar. 1959.

MALBERG, R. Carré de. *Teoria general Del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Economica, 1948.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. 3.ed. Brasília: UnB, 1994.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. I: Teoria Geral do Processo.

MARTINS, António Manuel. Modelos de democracia. *Revista Filosófica de Coimbra*. Coimbra, n.11, p.85-100, 1997.

MARTINS, Leonardo. *Direito Processual Constitucional Alemão*. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTON, Scarlett. Nietzsche e a crítica da democracia. *Dissertatio*, v.33, p.17-33. 2011.

MATTEÍ, Jean-François. *A barbárie interior: ensaio sobre o i-mundo moderno*. São Paulo: Editora da Unesp, 2002.

MELLO, Leonel Itaussu A.; COSTA, Luís César Amad. *História moderna e contemporânea*. 6.ed. São Paulo: Scipione, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito e Jurisdição constitucional - 2002-2010* / Gilmar Ferreira Mendes -. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MERKEL, Wolfgang. *Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internatiole Politikanalyse, 2014.

MEZZAROBBA, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. *Sequência*. Florianópolis, v.22, n.43, p.29-44, 2001.

MICHELS, Robert. *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Kitchener: Batoche Books, 2001.

MILL, Stuart. *A liberdade*. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 382-399.

_____. *Representative government*. Kitchener: Batoche Books, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MOISÉS, José Álvaro. A corrupção afeta a qualidade da democracia? *Em Debate*. Belo Horizonte, v.2, n.5, p.27-37, mai. 2010.

_____. *Cenas de política explícita: descaminhos de uma longa transição política*. São Paulo: Marco Zero, 1986.

_____. *Cidadania e participação: Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

_____. *Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.23, n.66, p.11-43, fev. 2008.

_____. *Democracia e desconfiança nas instituições democráticas*. In: _____(Org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das Instituições Públicas?* São Paulo: EdUSP, 2010. p.45-76.

_____. *Lições de liberdade e de opressão: os trabalhadores e a luta pela democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Os significados da democracia segundo os brasileiros*. *Opinião Pública*. Campinas, v.16, n.2, p.269-309, nov. 2010.

_____; MARTINEZ-ALIER, Verena; OLIVEIRA, Francisco de; SOUZA, Sérgio de. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

MORAES, Guilherme Peña. *Curso de direito constitucional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORLINO, Leonardo. *Qualities of democracy: how to analyze them*. *Instituto Italiano di Scienze Umane*. Florence, set. 2009.

_____; CARLI, Luiss G. *How to assess a democracy. What alternatives?* *XV Apr. Intern. Acad. Conf. on Economic and Social Development*, Moscow, April 1-4 2014.

MOSCA, Gaetano. *Elementi di Scienza Politica*. Roma: Fratelli Bocca, 1896.

_____; BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas*. 6.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

MUNO, Wolfgang. *Demokratie und Entwicklung*. Mainz, *Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik* (Dokumente und Materialien), n. 29, apr. 2001.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 3.ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falava Zarathustra*. São Paulo: Brasil, 2002.

_____. *Beyond Good and Evil*. New York: Cambridge University Press, 2002.

_____. *Crepúsculo de los ídolos: o cómo se filosofa con el martillo*. Madrid: Alianza Editorial, 1989.

_____. *Ecce homo: como se chega a ser o que se é*. Covilhã: LusoSofia Press, 2008.

_____. *Humano, demasiado humano*. 5.ed. México: Editores Mexicanos Unidos, 1986.

_____. *L'antéchrist: imprécation contre le christianisme*. Marselha: Robert Laffont, 1894.

_____. *The gay science*. New York: Cambridge University Press, 2001.

_____. *The will to power*. New York: Vintage Books Edition, 1968.

NOHLEN, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999.

_____. Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política*. Santiago, v.X, n.2, 1988.

_____. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: International Idea, Asociación Civil Transparencia, 2004.

_____; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (Comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2.ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

NORRIS, Pippa. Building political parties: reforming legal regulations and internal rules. *Report commissioned by International IDEA*, 2004.

NUN, José. *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* 2.ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*. São Paulo, n.51, p.37-61, jul. 1998.

PARETO, Vilfredo. *Traité de sociologie générale*. Lausanne, Paris: Librairie Payot & Cie, 1919. v.2.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

_____. *Diálogos: O Banquete, Fédon, Sofista, Político*. São Paulo: Victor Civita, 1972.

PRZEWORSKI, Adam. *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

_____. *Transition to Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

REALE, Miguel. *Liberdade e democracia*. São Paulo: Saraiva, 1987.

REIS, Helena Esser dos. A democracia como processo. *Revista Contexto e Educação*. Ijuí, v.24, n.82, p. 97-110. 2009.

RIBEIRO, Renato Janine. *A democracia*. 3.ed. São Paulo: Publifolha, 2013.

_____. *A Ética na Política*. São Paulo: Lazuli Editora, 2006.

_____. *A República*. São Paulo: Publifolha, 2001.

_____. *Por uma nova política: uma campanha na SBPC*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

_____. *O contrato social*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*. 3.ed. Milão: Dott. A. Giuffrè Ed., 1974.

RÜB, Friedbert W.: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen. In: MERKEL, Wolfgang (Org.): *Systemwechsel I: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*. 2.ed. Opladen: Leske + Budrich, 1996. p. 111-137.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito: CPI: doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Menos mercado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 out 2008. Opinião.

SANDHOLTZ, Wayne; TAAGEPERA, Rein. Corruption, culture, and communism. *International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie*. Rome, v.15, n.1, p.109-131, mar. 2005.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: poética, dinheiro e financiamento das eleições. Disponível em: <<http://goo.gl/uFg3AE>>. Acesso em: 21 mai 2015.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994. v. 1.

_____. *La ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____. *Teoria de La Democracia*. Madrid: Alianza Universidad, 1987.

_____. *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993.

SCHAFER, Arthur. Citizen participation: democratic elitism and participatory democracy. In: AGASSIZ CENTER FOR WATER STUDIES. *The allocative conflicts in water resource management*. Winnipeg, Manitoba: University of Manitoba Press, 1974.

SCHEUERMAN, William E. *Carl Schmitt: The End of Law*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1999.

SCHMITT, Carl. *Legalidad y legitimidad*. Madrid: Aguilar, 1971.

_____. *O conceito do político/Teoria do partisan*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. 2.ed. New York and London: Harper & Brothers Publishers, 1947.

_____. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, Amartya. Democracy as an universal value. *Journal of Democracy*. Washington, v.10, n.3, p.3 e ss, jul 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Ovídio A. Baptista. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J.; YADAV, Yogendra. The rise of “State-Nations”. *Journal of Democracy*. Washington, v.21, n.3, p.50-68, jul. 2010.

STÜTZEL, Kevin. Antikapitalismus von rechts? Globalisierungskritik, die extreme Rechte und der g-8-Gipfel in Heiligendamm. *Standpunkte*. Berlin, v.13, p.1-9, 2007.

SUNSTEIN, Cass R. *A Constituição parcial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SÜSSMUTH, Rita. Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bonn, v.44-45, p.3-7, 2011.

TAAGEPERA, Rein. Arend Lijphart's dimensions of democracy: logical connections and institutional design. *Political Studies*. Oxford, v.51, p.1-19, 2003.

TUCÍDIDES. *História da guerra do Peloponeso*. 4.ed. Brasília: UnB, 1987.

UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72. 2011.

_____. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

VOLTAIRE. *Cartas filosóficas*. Barcelona: Altaya, 1993.

WALKER, Jack L. A critique of the elitist theory of democracy. *The American Political Science Review*. Cambridge, v.60, n.2, p.285-295, jun.1966.

ANEXO I – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR: REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES LIMPAS

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR: REFORMA POLITICA DEMOCRATICA E ELEIÇÕES LIMPAS

Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre ações e mecanismos que assegurem transparência no exercício do direito de voto, sobre financiamento democrático dos partidos e campanhas eleitorais, bem como sobre o controle social, a fiscalização e a prestação de contas nas eleições, alterando a Lei nº 9.096 de 19 de Setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (Lei da Democracia Direta).

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que tratam do registro e substituição de candidatos, do financiamento, da fiscalização das eleições e do horário gratuito, passam a vigorar com os seguintes acréscimos e alterações:

Art. 5º-A. Nas eleições proporcionais será obedecido o sistema de votação em dois turnos, os quais se realizarão nas oportunidades definidas no art. 1º desta Lei.

§1º No primeiro turno de votação, os eleitores votarão em favor de siglas representativas dos partidos ou coligações partidárias.

§2º Cada sigla estabelecerá o conteúdo do seu programa partidário, em consonância com as diretrizes estatutárias, e comporá uma lista preordenada formada por candidatos em número máximo correspondente ao dobro das cadeiras parlamentares em disputa, os quais serão definidos em eleições

primárias internas, realizadas de acordo com o disposto nesta lei e nos estatutos partidários.

§3º A lista, que deverá ser registrada perante a Justiça Eleitoral até o dia 5 de julho do ano da eleição, será composto segundo o critério da alternância de sexo, respeitando a paridade.

§4º As eleições internas de cada partido devem obrigatoriamente ser acompanhadas por servidor estável da Justiça Eleitoral designado pelo Juiz eleitoral competente, sendo aberta à participação de representante do Ministério Público Eleitoral.

§5º O quociente partidário será determinado pela divisão do número de votos válidos pelo número de vagas em disputa.

§6º O partido ou coligação obterá uma vaga a cada vez que alcançar o quociente partidário.

§7º As vagas restantes serão preenchidas em ordem decrescente pelos partidos ou coligações que tiverem maior número de votos não computados para conquista de um mandato no parlamento, incluídos nessa distribuição as agremiações que não conquistaram vagas.

§8º O partido ou coligação apresentará no segundo turno candidatos em número correspondente ao dobro das vagas obtidas, respeitada a ordem da lista registrada para a disputa.

§9º Se for verificado que o número de candidatos disponíveis na lista preordenada é menor do que o dobro das vagas conquistadas pelo partido, as vagas remanescentes serão recalculadas e redistribuídas junto com as sobras previstas no §7º desse artigo.

§10º Serão considerados eleitos os candidatos mais votados no segundo turno, por ordem decrescente do número de votos, de forma a se completar a totalidade das vagas destinadas a cada partido ou coligação.

Art. 5º-B. Verificados abusos de poder político, econômico, fraude, dolo, coação, captação ilícita de sufrágio ou a prática de condutas vedadas a agentes públicos no processo interno de composição da lista definida nas eleições primárias, serão cassados os registros ou diplomas eleitorais de todos os candidatos beneficiados, observado o procedimento para apuração do ilícito o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Jm" followed by a flourish.

Art. 5º-C. As despesas decorrentes da realização das eleições primárias correrão à conta do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos a que alude o art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Art. 5º-D. Somente diretórios devidamente constituídos poderão, pelo voto direto e secreto dos filiados, autorizar a formação de coligações e da lista partidária para eleições proporcionais.

Art. 7º

§1º As candidaturas serão sempre definidas em eleições primárias para as quais serão convocados todos os filiados.

§2º As coligações submeter-se-ão ao disposto no seu regimento interno, aprovado pelo voto dos filiados a todos os partidos dela participantes e registrado na Justiça Eleitoral no prazo de 5 (cinco) dias.

§3º Ocorrendo vacância na lista de candidatos, por qualquer motivo, ocorrerá o preenchimento pela ascensão dos demais nomes dela constantes, na ordem inicialmente definida, devendo o nome do substituto ser inserido na última posição.

§4º As regras sobre distribuição e administração das verbas de campanha, bem como regras de distribuição do espaço disponibilizado na mídia para propaganda eleitoral, serão previstas no estatuto partidário ou, havendo coligação, no respectivo regimento.

§5º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes, assegurado o direito de revisão do ato decisório pela Justiça Eleitoral.

§6º Se, da anulação de que trata o parágrafo anterior, surgir necessidade de registro de novos candidatos, observar-se-ão, para os respectivos requerimentos, os prazos constantes dos §§ 1º e 3º do art. 13.

§7º As anulações de deliberações dos atos decorrentes de convenção partidária, na condição acima estabelecida, deverão ser comunicadas à Justiça Eleitoral no prazo de 5 (cinco) dias após a data limite para o registro de candidatos.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized letters.

§8º Se, da anulação, decorrer a necessidade de escolha de novos candidatos, o pedido de registro deverá ser apresentado à Justiça Eleitoral nos 10 (dez) dias seguintes à deliberação, observado o disposto no art. 13.

Art. 11.

§1º

IV - declaração de bens, de teor idêntico à da constante da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física apresentada à Receita Federal;

VII - todas as certidões hábeis a comprovar a não incidência em qualquer hipótese de inelegibilidade e o preenchimento das condições de elegibilidade;

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República e pelos partidos políticos e coligações no primeiro turno das eleições proporcionais.

Art. 13.

§3º Nas eleições majoritárias e proporcionais, a substituição do candidato só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 60 (sessenta) dias antes do pleito, salvo em caso de morte ou invalidez permanente.

Art. 15.

IV – os candidatos às Câmaras Municipais concorrerão com o número do partido ao qual estiverem filiados acrescido de três algarismos à direita;

§1º Os partidos deverão apresentar lista de candidatos proporcionais, com seus respectivos números, conforme a ordem predefinida nas eleições primárias, homologadas em Convenção.

§2º O número em eleições proporcionais deve referir-se à ordem na lista preordenada, que deverá ser definido em eleições internas primárias, não havendo direito de candidatos a números, mesmo que já tenham concorrido em outras eleições.

Art. 16-B. O mandato pertence ao partido político.

Parágrafo único. Perderá o mandato aquele que se desfiliou do partido político pelo qual foi eleito.

Art. 17. As campanhas eleitorais serão financiadas por doações realizadas por pessoas físicas e pelo Fundo Democrático de Campanhas, gerido pelo Tribunal

Handwritten signature in blue ink.

Superior Eleitoral e constituído de recursos do Orçamento Geral da União, multas administrativas e penalidades eleitorais.

§1º A lei orçamentária correspondente ao ano eleitoral conterà, em rubricas próprias, dotações destinadas ao financiamento das campanhas eleitorais de primeiro e segundo turnos, em valores a serem propostos pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§2º O Tesouro Nacional disponibilizará os recursos ao Fundo, correspondentes à totalidade das dotações previstas para as eleições de primeiro e segundo turnos, até 1º de julho e 1º de outubro, respectivamente.

§3º A Justiça Eleitoral formará, no âmbito da circunscrição em que ocorrem as eleições, fórum de controle social do Fundo Democrático de Campanhas, do qual participarão representantes dos partidos políticos, do Ministério Público Eleitoral, da Ordem dos Advogados do Brasil e das entidades e organizações da sociedade civil regularmente constituídas que justifiquem interesse no monitoramento das eleições.

§4º O funcionamento do fórum de controle social será regrado por regimento definido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 17-A. As pessoas jurídicas são proibidas de efetuar, direta ou indiretamente, doações para as campanhas eleitorais.

Parágrafo único. A não observância ao disposto neste artigo implicará:

- a) a cassação do registro dos candidatos beneficiados, independentemente da existência de impacto sobre o resultado do pleito;
- b) a inabilitação da pessoa jurídica responsável para contratar com o poder público pelo prazo de 5 (anos) e aplicação de multa no valor de 10 (dez) vezes a quantia indevidamente doada, decretada a sua extinção em caso de reincidência.

Art. 17-B. Cada eleitor poderá doar aos partidos políticos para as campanhas eleitorais até o valor total de R\$ 700,00 (setecentos reais).

§1º As doações só poderão ser realizadas por meio de página oficial do Tribunal Superior Eleitoral na internet, assegurada divulgação do ato em tempo real, bem como a comunicação à Receita Federal.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters.

§2º A infringência ao disposto neste artigo acarretará a cassação do registro dos candidatos beneficiados, independentemente da existência de impacto sobre o resultado do pleito.

§3º O desrespeito ao limite imposto no caput acarretará ao eleitor a inabilitação para contratar o com o poder público pelo prazo de 5 (anos), a aplicação de multa no valor de 10 (dez) vezes ao valor doado indevidamente e a proibição, pelo prazo de 5 (cinco) anos, de prestar concursos públicos, e de assumir função ou cargo de livre provimento na administração pública, direta ou indireta, ou ainda em empresas de economia mista.

Art. 17-C. O limite para arrecadação de doações individuais e para a realização de despesas com o uso desses valores será correspondente a quarenta por cento da quota do Fundo Democrático de Campanhas que cabe ao maior partido.

Art. 17-D. Somente diretórios devidamente constituídos poderão receber recursos provenientes de doações de pessoas físicas e do Fundo Democrático de Campanhas.

Parágrafo único. Em casos de desconstituição do diretório por renúncia, morte ou incapacidade civil dos seus membros será excepcionalmente admitida a utilização de verbas do Fundo Democrático de Campanhas por uma comissão provisória, hipótese em que o partido deverá comprovar a constituição de novo diretório no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de devolução em dobro dos valores recebidos por parte dos responsáveis pela omissão.

Art. 18. Os recursos do Fundo Democrático de Campanhas serão distribuídos entre os partidos políticos na seguinte proporção:

- a) 10% (dez por cento) divididos igualmente entre os partidos registrados perante a Justiça Eleitoral que não possuam representação na Câmara dos Deputados;
- b) 15% (quinze por cento) divididos igualmente entre os partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados;
- c) 75% (setenta e cinco por cento) divididos entre os partidos políticos de forma proporcional em relação ao número de deputados federais eleitos no pleito anterior.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, flowing letters.

§1º Fica limitado o valor nominal recebido por cada partido referente à alínea “a” ao montante recebido pelo partido com menor representação na Câmara dos Deputados.

§2º A dotação do Fundo Democrático de Campanha destinado aos partidos ou coligações será majorada em três por cento sempre que o partido ou coligação apresentar candidato ou candidata incluído em segmentos sociais sub-representados.

§3º Os critérios para a observância ao disposto no parágrafo anterior serão estabelecidos em Resolução a ser baixada pelo Tribunal Superior Eleitoral, ouvido previamente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 18-A. Os recursos do Fundo serão assim distribuídos entre os partidos que registrarem candidaturas:

I – nas eleições presidenciais, federais e estaduais:

- a) 16% (dezesesseis por cento), para a eleição de presidente e vice-presidente da República;
- b) 20% (vinte por cento), para as eleições de governador e vice-governador;
- c) 8% (oito por cento), para as eleições de senador;
- d) 28% (vinte e oito por cento), para as eleições de deputado federal; e
- e) 28% (vinte e oito por cento), para as eleições de deputado estadual e distrital;

II - nas eleições municipais:

- a) 50% (cinquenta por cento), para a eleição de prefeito e vice-prefeito;
- b) 50% (cinquenta por cento), para as eleições de vereadores.

§1º Nas eleições federais, estaduais e municipais, os recursos destinados a cada partido político ou coligação serão distribuídos aos respectivos diretórios estaduais e municipais, na proporção do número de eleitores de cada

Handwritten signature in blue ink.

circunscrição.

§2º É vedado aos partidos políticos usarem os recursos de forma diversa da que estabelecida nos incisos I e II deste artigo.

Art. 18-B. Os candidatos que concorrem ao segundo turno das eleições proporcionais têm direito à divisão igualitária da quota do Fundo Democrático de Campanhas e do espaço disponibilizado na mídia para propaganda eleitoral que cabe ao partido ou coligação.

§1º A movimentação das verbas de campanha será realizada exclusivamente pelos partidos políticos ou coligações, respeitando-se a divisão prevista no *caput*.

§2º O candidato que movimentar recursos financeiros individualmente terá seu registro cassado.

Art. 19. A partir do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições, o Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição de dois terços dos recursos, destinados ao primeiro turno das eleições, depositando-os diretamente nas contas específicas de campanha dos partidos.

§1º Os recursos restantes, destinados aos partidos políticos que seguirem para o segundo turno, serão repassados até vinte e quatro horas após a proclamação do resultado do primeiro turno e distribuídos igualitariamente entre todos os candidatos.

§2º O Tribunal Superior Eleitoral divulgará, até o dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições, relação indicando o total de recursos destinados a cada partido, para cada cargo em disputa, em cada circunscrição.

Art. 20. Até cinco dias após a convenção em que serão homologados os nomes dos candidatos escolhidos nas eleições primárias, o partido constituirá comitês financeiros com a finalidade de administrar os recursos de campanha.

§1º Os comitês financeiros serão registrados até dez dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos, devendo ser informados nesse ato os dados das contas de que trata o art. 22 desta Lei.

§2º Os comitês financeiros farão a administração financeira das campanhas, usando unicamente os recursos orçamentários e doações individuais previstos nesta Lei.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized letters.

§3º As receitas e despesas de campanha serão lançadas, em até vinte e quatro horas da sua realização, no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, com acesso on line ao extrato da conta específica da campanha.

§4º Considera-se realizada a despesa, para os efeitos desta lei, no momento do fornecimento do produto ou serviço.

Art. 21. As despesas de campanha serão pagas com cartão de débito ou transferência bancária.

Parágrafo único. Caso não seja possível a utilização de nenhuma das duas hipóteses será permitido o uso de cheque nominal cruzado, não endossável.

Art. 22. A Justiça Eleitoral promoverá junto a instituição financeira federal oficial a abertura de conta específica, titularizada pelos partidos ou coligações, para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§1º Os bancos são obrigados a acatar, em até 3 (três) dias, o pedido de abertura de conta formulado pela Justiça Eleitoral, sendo-lhes vedado condicioná-la à depósito mínimo e à cobrança de taxas e/ou outras despesas de manutenção.

§2º Os partidos políticos só poderão movimentar os recursos de campanha mediante cartão de débito, transferência bancária ou, nas cidades com menos de vinte mil eleitores, cheque nominal vinculados à conta bancária aberta por determinação da Justiça Eleitoral.

§3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato, com a negativa de outorga de diploma aos eleitos ou cassação, observado o disposto no art. 30-A desta Lei, e a remessa dos autos à apuração das infrações de natureza penal.

§4º A contratação de pessoal para a campanha será precedida de contrato escrito, em modelo disponibilizado no sítio eletrônico da Justiça Eleitoral, em que se discriminem a qualificação completa das partes, a atividade a ser desempenhada pelo contratado, o horário e local do trabalho e o período da contratação.

§5º Os nomes e as funções das pessoas contratadas nos termos do parágrafo anterior serão comunicados em três dias à Justiça Eleitoral por meio de sistema eletrônico que possibilite sua imediata publicação na internet.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized letters, likely 'JM' followed by a flourish.

§6º Na contratação de pessoal para as atividades de propaganda somente poderão ser utilizados recursos provenientes do Fundo Democrático de Campanhas ou das doações individuais realizadas na forma desta Lei.

§7º A contratação de pessoal realizada sem contrato escrito e sem comunicação à Justiça Eleitoral dará ensejo à aplicação do disposto no art. 41-A desta Lei.

Art. 22-A. Comitês Financeiros estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ.

§2º Cumprido o disposto no §1º deste artigo e no §1º do art. 22, ficam os comitês financeiros autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral.

Art. 23. São vedadas as doações de pessoas jurídicas, direta ou indiretamente, em dinheiro ou bens e serviços estimáveis em dinheiro, para partidos ou candidatos.

Parágrafo único. Em caso de infração, a pessoa jurídica, além da aplicação do art. 17-A, ficará proibida de receber benefícios fiscais e creditícios de estabelecimentos financeiros controlados pelo Poder Público, pelo período de 5 (cinco) anos, por determinação da Justiça Eleitoral.

Art. 23-A. Constitui infração eleitoral receber ou empregar, direta ou indiretamente, recursos de qualquer natureza, inclusive bens ou serviços, que não provenham do Fundo Democrático de Campanhas ou das doações individuais realizadas na forma desta Lei.

Parágrafo único. O diretório do partido beneficiado, no âmbito da circunscrição em que ocorrem as eleições, será extinto, sendo vedada a sua reconstituição pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Art. 24. Constitui crime eleitoral dar, oferecer, prometer, solicitar, receber ou empregar, direta ou indiretamente, recursos de qualquer natureza, inclusive bens ou serviços, que não provenham do Fundo Democrático de Campanhas ou das doações individuais realizadas na forma desta Lei.

Pena – reclusão, de dois a cinco anos.

§1º Se os recursos provêm de governo estrangeiro, de órgão ou entidade pública, concessionária ou permissionária de serviço público, ou de organizações não governamentais que recebam recursos públicos ou declaradas de utilidade pública, ou são de origem não identificada.

Pena – reclusão, de três a oito anos.

§2º Respondem pelo crime os integrantes do comitê financeiro, o candidato que de qualquer forma participar da movimentação do recurso e o autor da doação ilegal.

Art. 25. Constitui crime eleitoral a apropriação ou o desvio, em proveito próprio ou alheio, de recursos recebidos por partido político ou coligação para custeio de campanha eleitoral.

Pena – reclusão, de dois a cinco anos.

Parágrafo único. Entende-se como apropriação ou desvio, a aquisição de produtos ou serviços de forma simulada ou com sobrepreço.

Art. 26. São considerados gastos eleitorais lícitos:

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, inclusive na internet, destinada a conquistar votos;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas, vedada a doação de combustíveis para eleitores;

Parágrafo único: Em nenhuma hipótese será tolerada a realização de gastos de campanha no dia das eleições, aplicando-se à contratação de agentes para esse fim o disposto no art. 41-A desta Lei.

Art. 28.

§1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais serão feitas pelo partido político;

§2º As prestações de contas serão sempre acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e dos comprovantes dos pagamentos efetuados.

§3º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), em tempo real, a movimentação financeira realizada com a discriminação dos gastos realizados, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, nos termos da Lei nº 12.527/11.

§4º As prestações de contas serão realizadas por profissional habilitado com registro válido no respectivo conselho de profissão regulamentada.

§5º As informações descritas neste dispositivo deverão ser disponibilizadas em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como

planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações, nos termos da Lei nº 12.527/11;

Art. 30.

§8º É vedada a expedição de certidão negativa de quitação eleitoral ao candidato que não prestar contas ou que as tiver reprovadas pelo órgão competente da Justiça Eleitoral.

Art. 30-A: Qualquer partido político, coligação, eleitor, candidato ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da prestação de contas final, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

Art. 36.

§6º Não será considerada propaganda eleitoral, para o fim previsto neste dispositivo, a difusão de programas e a defesa ou crítica de candidaturas em qualquer meio, inclusive na internet, desde que realizada de forma gratuita.

Art. 36–B. Entende-se como propaganda eleitoral a manifestação realizada em meios pagos que leve ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, futura candidatura, ação política que se pretende desenvolver ou razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública.

Art. 36–C. É livre, a qualquer tempo, a manifestação da opinião e crítica política por parte do eleitor.

§1º A expressão da manifestação artística, acadêmica e intelectual sobre partidos ou candidatos ainda que implique em abordagem cômica, na forma de sátiras e paródias, ou crítica não será submetida a qualquer forma de censura administrativa ou judicial.

§2º O eleitor pode se valer de qualquer meio para expressar sua opinião política, sendo permitido o uso de montagens, gravações e edições de imagens, salvo se veicularem fatos inverídicos.

§3º Em todos os casos, a decisão de que uma declaração é baseada em fatos verídicos eximirá o acusado de qualquer responsabilidade.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized letters, located at the bottom right of the page.

§4º Ao ofendido compete comprovar a falsidade de declarações sobre fatos de interesse público por ele considerados difamatórios.

Art. 41-B. É proibida a conquista de apoio político por meio da oferta, promessa, entrega ou doação de bens ou vantagens, aplicando-se a essa conduta o disposto no art. 41-A desta Lei.

Art. 41-C. É irrelevante a demonstração do possível impacto no resultado do pleito para aplicação de sanções em matéria eleitoral.

Art. 47.

§2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, sendo vedado o somatório de tempo, considerado, no caso de coligação, apenas o tempo destinado ao partido que dispuser do maior número de representantes, observados os seguintes critérios:

I - metade do tempo, igualitariamente;

II - metade, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.

§7º Apenas farão jus ao rateio do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão os partidos ou coligações que efetivamente apresentarem candidatos à disputa.

Art. 57-A. É permitida a propaganda eleitoral paga na internet, nos termos desta Lei, após o dia 5 de julho do ano da eleição.

Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet, quando feita em sítio de partido ou candidato, será realizada apenas por meio de provedores de conteúdos e de serviços estabelecidos no País.

§1º Os partidos, coligações e candidatos poderão cadastrar seus perfis ou páginas em redes sociais perante a Justiça Eleitoral a fim de facilitar a demonstração de sua autenticidade contra eventuais fraudes.

§2º Quando os partidos e candidatos houverem procedido o registro a que se refere o parágrafo anterior, as páginas e perfis falsos serão removidas, mediante provocação do partido ou candidato, por determinação administrativa da Justiça Eleitoral.

§3º Será considerado falso o perfil ou página na internet que busque indevidamente induzir o usuário a crer tratar-se de uma publicação oficial do partido, coligação ou candidato.

Art. 57-C. Na internet é vedada a veiculação de propaganda eleitoral, ainda que gratuita, em:

- a) sítios mantidos por empresas de comunicação social na internet e sítios de notícias;
- b) sítios oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- c) páginas de acesso a correio eletrônico.

Parágrafo único. A violação do disposto neste artigo sujeita o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), valor que será duplicado a cada reincidência.

Art. 57-F. Os provedores de conteúdos e de serviços multimídia que hospedem a propaganda eleitoral onerosa de candidato, partido ou de coligação somente serão responsabilizados se, no prazo determinado pela Justiça Eleitoral, contado a partir da notificação de decisão judicial que a considere irregular, não tomarem providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.

Parágrafo único. A decisão judicial a que se refere o caput deve identificar, de modo preciso, o endereço eletrônico e o conteúdo cuja divulgação deva ser suspensa.

Art. 58.

§ 3º

IV — em propaganda eleitoral na internet:

- a) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a entrega da resposta do ofendido;

Art. 73.

VI -

b) (revogado);

IX - com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar, de janeiro a outubro do ano da eleição, publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Art. 3º Os artigos adiante enumerados da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 passam a vigorar com os seguintes acréscimos e alterações:

Art. 42.

§1º Considera-se domicílio eleitoral o lugar de moradia do requerente.

§2º Havendo pluralidade de moradias, o eleitor deverá declará-la e comprová-la por meio da apresentação de documentos originais, optando por uma delas.

§3º A declaração falsa de moradia constitui infração administrativa que acarreta o cancelamento da inscrição, a negativa de quitação de débitos eleitorais por 4 (quatro) anos e a imposição de multa entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Art. 4º Os artigos adiante enumerados da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com os seguintes acréscimos e alterações:

Art. 3º

§1º É assegurada autonomia aos diretórios estaduais, distrital e municipais, no âmbito de suas circunscrições, sobre temas de interesse regional e local, ficando vedada intervenção, dissolução e destituição de seus dirigentes, sem observância do devido processo legal e sem justa causa.

§2º As comissões provisórias serão convertidas em diretórios no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data em que o partido fizer comunicação ao órgão competente da Justiça Eleitoral, sob pena de dissolução automática e proibição de nova instalação pelo prazo de seis meses.

Art. 31. O financiamento dos partidos será realizado por meio do Fundo Partidário e de doações individuais mensais que não poderão ultrapassar a quantia de R\$ 700,00 (setecentos reais).

§1º Os estatutos partidários poderão definir contribuição em valor maior por parte de mandatários eleitos que integrem a agremiação.

§2º É vedada a doação de empresas privadas aos partidos políticos.

§3º A pessoa jurídica que se valer de terceiros para simular doações individuais a partidos será aplicado o disposto nos artigos 23, 23-A e 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§4º Aplica-se o disposto nos artigos 23-A e 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 na hipótese de desvio de recursos partidários para campanhas eleitorais.

Art. 32-A. Os Partidos Políticos manterão registro contábil relativo às receitas e despesas, observadas as normas editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral que garantam a identificação e a segregação das receitas e despesas por destinação do recurso, de forma padronizada entre todos os Partidos Políticos.

Art. 32-B. O Tribunal Superior Eleitoral manterá sistema de registro eletrônico centralizado das informações referentes ao orçamento dos Partidos Políticos, incluída sua execução pormenorizada, da qual será garantido amplo acesso público em meio eletrônico.

§1º O Sistema de Informação sobre Orçamento dos Partidos Políticos (SIOPP) será desenvolvido com observância dos seguintes requisitos mínimos, sem prejuízo de outros fixados pelo Tribunal Superior Eleitoral mediante regulamento:

- I - obrigatoriedade de registro e atualização diária dos dados pelos Partidos Políticos beneficiados por recursos de natureza pública transferidos ao Fundo Partidário;
- II – execução pormenorizada das receitas e despesas de qualquer natureza, evidenciando inclusive a origem e a destinação do recurso, que deve ser classificado por fonte ou indicador equivalente definido de forma padronizada pelo Tribunal;
- III – disponibilização de processo eletrônico de declaração, armazenamento e exportação dos dados;
- IV – ampla visibilidade das informações, de forma a incentivar o controle social.

§2º Atribui-se ao gestor do Partido Político declarante a responsabilidade pelo registro das informações no SIOPP, assim como pela fidedignidade dos dados homologados, aos quais se conferirá fé pública para todos os fins previstos nesta Lei e demais legislações concernentes.

§3º O Tribunal Superior Eleitoral estabelecerá as diretrizes para o funcionamento do sistema informatizado, bem como os prazos para registro e homologação das informações no SIOPP.

§4º O SIOPP disporá de módulos específicos para registro padronizado de informações essenciais à fiscalização por parte dos Tribunais de Contas, dos Ministérios Públicos e do Poder Judiciário.

Art. 32-C. O gestor do Partido Político elaborará relatório detalhado, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - montante e origem das receitas auferidas, detalhando, necessariamente, os recursos públicos provenientes do Fundo Partidário e o total das doações de pessoas físicas, distinguindo, neste último caso, as filiadas das não-filiadas;
II – as despesas, por categoria econômica e grupo de natureza de despesa, segregadas nos termos deste artigo, sem prejuízo de outros detalhamentos fixados pelo Tribunal Superior Eleitoral mediante ato próprio:

- a) despesa com pessoal;
- b) despesas com pagamento de multas judiciais;
- c) outras despesas realizadas.

Art. 32-D. O Tribunal Superior Eleitoral instituirá programa educativo de forma a orientar a sociedade civil a exercer o controle social sobre as campanhas eleitorais e a aplicação dos recursos públicos destinados ao Fundo Partidário.

Art. 38.

III – doações de pessoa física, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas para constituição de seus fundos.

Art. 44.

III – no alistamento e nas primárias de escolha de candidatos e autorização de coligações.

Art. 5º Os artigos adiante enumerados da Lei nº 9.709, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com os seguintes acréscimos e alterações:

Art. 3-A. A convocação de plebiscito e referendo será realizada quando presentes questões de grande relevância nacional.

Parágrafo único. É vedada a realização de plebiscitos e referendos que possam resultar em redução ou extinção de direitos fundamentais, em especial aqueles previstos no Título II da Constituição Federal.

Art. 3-B. O povo decide soberanamente em plebiscito:

I - a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II - a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III - a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV - a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V - a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 8º. Aprovado o ato convocatório do referendo ou plebiscito, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

II – tornar pública a cédula respectiva e os meios eletrônicos de votação;

Art. 8-A. As campanhas dos plebiscitos e referendos terão a participação na sua criação, coordenação e execução, de organizações da sociedade civil, juntamente com partidos políticos e frentes parlamentares.

Parágrafo único. Será assegurada a igualdade entre as organizações da sociedade civil em relação aos partidos políticos e frentes parlamentares

participantes na criação, coordenação e execução das campanhas referidas no caput.

Art. 8-B. As despesas das campanhas dos plebiscitos e referendos serão realizadas exclusivamente de verbas provenientes de dotações do Orçamento da União, destinando-se ao custeio de debates, material informativo, campanhas em rádio e televisão, manutenção de sítios na internet para divulgação da matéria submetida a consulta e o que mais seja necessário para proporcionar a exposição democrática das questões relacionadas à matéria.

Art. 12. Os projetos de plebiscito e referendo terão urgência de tramitação no Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de proposição legislativa à Câmara dos Deputados, subscrita, no mínimo, pelo percentual de eleitores exigido pela Constituição Federal.

§1º A proposição legislativa de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§2º A proposição legislativa de iniciativa popular não poderá ser rejeitada por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

§3º Serão rejeitados as proposições legislativas de iniciativa popular que possam resultar em redução ou extinção de direitos fundamentais, em especial aqueles previstos no Título II da Constituição Federal.

Art. 13-A. A subscrição da proposição de iniciativa popular poderá ser feita por meio de formulário impresso, urnas eletrônicas vistoriadas pela Justiça Eleitoral, bem como por assinatura digital na internet realizada em qualquer ambiente passível de auditoria.

§1º Para a subscrição de iniciativa popular, serão exigidos o nome completo do eleitor e a data de nascimento do eleitor, acrescidos de outras informações que permitam sua identificação e localização.

§2º Fica a Justiça Eleitoral, por meio de seus órgãos, responsável pela conferência das assinaturas coletadas.

§3º A declaração de conformidade formulada, sob as penas da lei, por três dirigentes de organizações legitimadas para a propositura da ação declaratória

de inconstitucionalidade gera presunção de autenticidade das assinaturas de projetos de lei de iniciativa popular em formulários impressos, dispensando a conferência a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 14. Uma vez alcançado o número mínimo de subscrições, contabilizado nos termos desta Lei, a Câmara dos Deputados dará seguimento imediato à tramitação da proposição, consoante às normas de seu Regimento Interno, conferindo regime de urgência de tramitação, prevalecendo sobre todos os demais projetos tratando do mesmo assunto, em relação aos quais terá tramitação autônoma, sendo vedado o apensamento.

Art. 15. As propostas de iniciativa popular deverão estar acompanhadas pela prestação de contas dos custos efetuados em todo o processo de elaboração, divulgação e coleta de assinaturas, devendo demonstrar a origem dos recursos arrecadados para o financiamento das atividades.

Art. 16. Não será declarada a inconstitucionalidade de lei proveniente de iniciativa popular, salvo quando formada maioria absoluta no âmbito do Supremo Tribunal Federal, não sendo admitida a adoção de outros critérios legais ou regimentais para o desempate.

Art. 6º Ficam revogados os arts. 105, 106, 107, 108, 109 e 111, os §§ 3º, 4º e 5º do art. 100 e os arts. 324, 325, 326 e 327 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, o §5º do art. 39 da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, e o art. 10, caput, §§ 1º, 2º e 3º, e o art. 105-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de outubro de 2013