

Democracia Direta vs. Representativa: uma Dicotomia Inconciliável com Algumas Reinvenções*

Siddharta Legale Ferreira

Bacharelado em Direito pela UFF – Universidade Federal Fluminense, Monitor da Disciplina de Direito Constitucional.

RESUMO: O presente artigo versa sobre a relação entre democracia direta e representativa. Preliminarmente, foi investigada a democracia na história da porção ocidental do mundo. Essa investigação revelou que os dois modelos são inconciliáveis. Isso porque a democracia direta, em realidade, é uma ficção intertemporal. A democracia representativa mostrou-se uma fatalidade inescapável e a ideologia vitoriosa do contexto contemporâneo. Buscou-se, então, entender o que a democracia representativa significava e as reinvenções pelas quais ela vem passando.

ABSTRACT: This article is about the relationship established between direct and representative democracy. In first place, it was necessary to study the western democracy's history. The investigation revealed that both regime types cannot coexist, because regime the former is, in fact, a timeless fiction while the latter is an inevitable reality which proved to be th contemporary world's victorious ideology. Then, it was intended to figure out the representative democracy's meaning and the continuous transformations it has been going through.

SUMÁRIO: Introdução; I – Democracia na história da porção ocidental do mundo; II – Democracia e a contraposição de suas espécies; A) Democracia direta: uma ficção intertemporal; B) Democracia representativa: uma fatalidade inescapável; III – Democracia representativa e a direta: por que ambas são inconciliáveis?; IV – Algumas propostas de reinvenção da representatividade; Apontamentos finais; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O ideal de qualquer estudioso da ciência política, ao se debruçar sobre o tema democracia na atualidade, é encontrar uma forma de governo tão legítima quanto a democracia direta¹ e, a um só tempo, factível como a

* Trabalho classificado em 1º lugar no IV Concurso Brasiliense de Monografias Jurídicas, promovido quando da realização do X Congresso Brasiliense de Direito Constitucional – Constituição e Reformas, de 8 a 10 de novembro de 2007.

1 SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Direito constitucional: curso e comentários à Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, t. I, 1953. p. 210: "Primeira vantagem da democracia direta, a pureza, a integridade, a intangibilidade da soberania [...] Segunda vantagem da democracia direta é a legitimidade inquestionável da lei".

democracia representativa. Isso significa a busca de uma forma de governo cujas decisões políticas decorram diretamente do povo, de todo o povo, sem um trâmite demorado, inseguro e atabalhoado que, em geral, tal reunião gigantesca poderia ocasionar. Significa, também, cidadãos qualificados para política e, constantemente, engajados no exercício dessa atividade. Supõe-se, com isso, a possibilidade de se reunir legitimidade e praticidade.

Imediatamente, percebe-se que conciliar, por completo, esses paradigmas é impossível², ao menos no contexto contemporâneo ou, de forma genérica, em Estados de grandes proporções³⁻⁴⁻⁵. Afinal, como bem colocou Pontes de Miranda, “os dois conceitos são precisos e distintos. Não há democracia direta-indireta”⁶. Além do mais, a variação da densidade demográfica nesses Estados, a extensão territorial, as diferenças socioeconômicas, as exigências e as necessidades do ser humano no mundo moderno inviabilizam que, a todo tempo, o cidadão e a política estejam conectados⁷⁻⁸.

-
- 2 Não parece correta uma eventual argumentação de que a democracia semidireta seria esse meio termo entre democracia direta e indireta. Em realidade, tal modelo é, em essência, democracia representativa, mitigada por meio de elementos de maior interação com o povo, tais como: o *recall*, *referendum*, plebiscito, iniciativa popular, veto popular, dentre outros.
- 3 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 150-151: “Tomando-se o termo no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira direta. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembléia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma da administração [...] Além disso, quantas coisas, difíceis de reunir, supõe esse Governo! Em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual seja fácil reunir o povo onde cada cidadão possa sem esforço conhecer todos os demais; segundo, uma grande simplicidade de costumes que evite a acumulação de questões e as discussões espinhosas; depois, bastante igualdade entre as classes e as fortunas, sem o que a igualdade não poderia substituir por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nada de luxo – pois o luxo ou é o efeito de riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse e outro pela cobiça; entrega a pátria à frouxidão e à vaidade; subtrai do Estado todos os cidadãos para subjugar-los uns aos outros, e tos à opinião [...] Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens”.
- 4 LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Editorial Ariel S/A, 1986. p. 95: “*El tipo de la democracia directa sólo podía encajar en un orden social relativamente sencillo y asentado en un territorio pequeño.*”
- 5 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 85-86: “A democracia directa não é realizável na realidade política estadual do próprio povo [...] A democracia directa exige, além dum razoável conhecimento das relações jurídicas, económicas, sociais e diplomáticas, também uma maturidade política possibilidade a influência mais directa de influxos políticos e jurídicos demagógicos sobre o povo”.
- 6 PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade igualdade: os três caminhos*. Campinas: Bookseller, 2002. p. 214.
- 7 Veja-se maiores detalhes dessa problemática no capítulo. XIX da seguinte obra: BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- 8 Em semelhante sentido, BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Direito constitucional*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. p. 172: “O Estado de democracia clássica ou ocidental baseia-se no princípio fundamental do autogoverno: pretendendo resolver, mediante a identificação entre governantes e governados, o problema (considerado essencial para convivência humana) de conciliar a liberdade de cada um com a de todos. Mas, dada a extraordinária amplitude de quase todos os Estados contemporâneos, está claro que as funções governamentais não podem ser assumidas por todos os cidadãos (a chamada democracia direta) a não ser em casos extremamente limitados (*referendum*, iniciativa popular), obrigando, portanto, a conferir as mesmas – ou pelo menos as mais importantes entre elas – a indivíduos designados com procedimentos eleitorais para breves períodos de ofício, e

Mais do que isso, a democracia “semidireta” não existe, ou melhor, é uma democracia representativa com algumas peculiaridades. Precisamente, a utilização de mecanismos de participação popular, como o referendo e plebiscito. No entanto, eles não são mecanismos da democracia direta, mas sim instrumentos para atuação conjunta entre mandantes e mandatários e não uma atuação apenas dos mandantes: do povo⁹⁻¹⁰.

Resultado disso tudo: nem a democracia direta é tão legítima quanto se pensava, nem a democracia representativa é tão pragmática assim. Na verdade, a democracia direta revela-se uma ficção intertemporal, uma fábula contada ao longo dos séculos; e democracia representativa, uma fatalidade inescapável, como confirmaremos mais adiante.

As preocupações, por isso, tendem para a maneira de ampliar a interação popular nas decisões governamentais, ou melhor, nas decisões sociais. Dessa forma, busca-se corrigir a carência de legitimidade solapada seja pelo plano teórico, que delegou aos representantes e não ao povo a tomada de decisões – ainda que em nome do último – seja em razão das inúmeras deturpações da vontade popular que a vida econômica e política opera, entre as muitas, cite-se apenas a velha conhecida “corrupção”¹¹.

Com isso, o quadro está formado. De um lado, a vida prática teima em erodir a representação popular. De outro, a ciência política – e, algumas vezes, a vida colabora – tenta reconstruir essa representação por canais impensados pela ótica tradicional. A democracia representativa mostrou-se flexível o suficiente para abarcar esse processo de reinvenção da representação popular. Soube permitir, em alguns casos, o encolhimento da repre-

muitas vezes também submetidos a controles continuados (democracia representativa: realizada, hoje, sob a base do sufrágio universal, que substituiu o antigo sufrágio restrito a categorias específicas de cidadãos, tendo em vista requisitos censitários ou culturais)”.

- 9 SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 84: “Por outras palavras, se na compreensão doutrinária clássica e atual os instrumentos de democracia direta não comportam intermediários, e se caracteriza a democracia semidireta com a inserção de institutos da democracia direta na representativa, exclui-se desse modo vários dos instrumentos de participação política. Como incluir referendo, o plebiscito, a iniciativa popular legislativa, etc., neste conceito? Na realidade os instrumentos referidos são caracterizados pela atuação conjunta e cooperativa dos mandantes e dos mandatários, e não por uma atuação dos primeiros independentemente dos últimos”.
- 10 Em sentido contrário, confira-se: SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Direito constitucional: curso e comentários à Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, t. I, 1953. p. 224: “o que, afinal, a experiência nos atesta, é que os institutos do governo directo podem coexistir com a democracia representativa, e bem, é, às vezes, que assim seja para a defesa da soberania do povo contra excessos do poder representado”. Diga-se de passagem, que discordamos desse argumento, porque, ao que tudo indica, tais mecanismos, em verdade, não são instrumentos da democracia direta. Afinal, imagine se seria possível convocar o povo para referendar a decisão dos seus governantes. Teoricamente, não faz sentido: não há governantes e governados numa democracia direta. Como os últimos poderiam legitimar os primeiros num contexto em que a dicotomia inexistente? Com as devidas adaptações, a lógica pode ser aplicada aos outros institutos.
- 11 SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Direito constitucional: curso e comentários à Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, t. I, 1953. p. 210: “Na representação política, os governantes fazem as leis sem audiência do povo, e, muitas vezes, contra a vontade do povo. Na directa, não. É o povo mesmo, reunido que cristaliza em lei o que quer”.

sentação popular, não raro correndo o risco de perdê-la. Mas foi capaz, igualmente, de ampliar e explorar novos caminhos para representação. Mais do que isso, persistiu numa trajetória de sucesso no tempo e no globo.

De fato, a democracia indireta sobreviveu inclusive às intempéries do século XX, como o comunismo, o fascismo e o nazismo. Sobreviveu, num momento em que todos desejaram o adjetivo democrático junto ao regime, não de verdade, mas por mero capricho. Simplesmente, para colocar uma pseudovirtude na vitrine. No final do século, entretanto, acabou se consolidando como ideologia vitoriosa. Venceu não por acaso, mas sim por entender que “a vida só é possível reinventada” (Clarice Lispector). É com a tinta das reinvenções que será pintado o histórico da democracia na porção ocidental do mundo, seus conceitos, as críticas direcionadas a ela e as conclusões extraídas de nossa modesta pesquisa.

I – DEMOCRACIA NA HISTÓRIA DA PORÇÃO OCIDENTAL DO MUNDO

Preliminarmente à exposição dos conceitos e críticas à democracia representativa e direta, assim como às reinvenções operadas na representatividade no contexto contemporâneo, será elaborado um breve histórico do tema na porção ocidental do mundo. O objetivo é situar o problema de modo a preparar o terreno para a comprovação de que democracia direta e representativa são inconciliáveis, se entendermos por “inconciliável” a impossibilidade da coexistência de ambos modelos. O histórico proporcionará, ainda, uma maior clareza na percepção de algumas das inúmeras propostas de reinvenção da representatividade.

A democracia direta teve seu berço na Grécia onde o povo reunido na *Ágora* – uma praça onde se votava por inteiro à coisa pública – exercia, diretamente, o poder político¹²⁻¹³. Desta forma, concentrava-se a plena sobe-

12 Há uma intensa divergência quanto à terminologia utilizada para designar o modelo de algumas cidades-estado gregas, quando se fala em governo de muitos para muitos. Alguns utilizam democracia, terminologia que preferimos adotar (v. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 73). Outros preferem república. Por fim, existe ainda quem utilize a palavra *politéia* de origem grega (v. CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 411: “Segundo Aristóteles, na Política (III, capítulos 6-8), há que distinguir as constituições sãs e as degeneradas [...] e uma terceira, que no texto grego é denominada *politéia* ou constituição propriamente dita, que os tradutores às vezes vertem por república e que corresponde ao governo por toda a coletividade”). Os últimos alegam que democracia naquele contexto possui um tom pejorativo. Não designa a mesma idéia com a qual os modernos a utilizam. A palavra hoje, para essa democracia deturpada, seria oclocracia.

13 Vale lembrar que a palavra democracia é empregada pela primeira vez por Êsquilo, nos “Suplicantes”, encenada por volta de 468 a.C. “a população de Argos (*demo*) decide conceder asilo (*kratos*, poder de decidir) às danaiades, que haviam assassinado seus maridos”. No entanto, foi com Péricles, segundo Tucídides, em sua “História da Guerra do Peloponeso”, que a democracia ganhou o significado: “nosso regime político é a democracia e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns”.

rania legislativa, executiva e judicial. De qualquer forma, são lançadas críticas ao fato de não ter havido uma verdadeira democracia, mas sim uma aristocracia democrática, pois a base social era escrava, não sendo composta por cidadãos, o que é um paradoxo¹⁴.

De qualquer forma, em obras clássicas do período, como na “República” de Platão, é possível notar diversas críticas à democracia. Democracia, nesse livro, está posta como sinônimo de demagogia¹⁵. Já com Aristóteles, na “Política”, tem-se a explicação de que existem formas ideais (monarquia, aristocracia e democracia) e deturpadas (tirania, oligarquia e demagogia)¹⁶. Percebe-se que a opção por um governo qualquer não implica em apenas vícios ou só louros e virtudes. A visão sobre a democracia começa a mudar.

Ainda na Antigüidade, em Roma, pode-se dizer que houve leves traços do sistema representativo. Muito embora, em realidade, o sistema representativo seja típico da modernidade¹⁷. De fato, tal sistema foi inteiramente desconhecido pelas nações livres da Antigüidade¹⁸. De todo modo, não é demais destacar a obra de Cícero, na “República”, segundo a qual

-
- 14 PAUPÉRIO, A. Machado. *Teoria geral do estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1964. p. 289: “É preciso convir, assim, em que as democracias antigas não eram senão oligarquias, pois excluía[m] do governo sistematicamente, a grande maioria da população, constituída de escravos. Em termos de democracia, a igualdade significa que ninguém tem privilégio político todos os membros de cada comunidade, ricos e pobres, soberanos de modo exclusivo. Assim sendo, claro é que a opinião da maioria faça, por si própria, autoridade. Natural é que seja, portanto, esse, o caráter essencial da Democracia”.
- 15 PLATÃO. *A república*. São Paulo: Nova Cultural, 2000. p. 273: “Sócrates – Pois, a meu ver, a democracia surge quando os pobres, tendo vencido os ricos, eliminam uns, expulsam outros e dividem por igual com os que ficam o governo e os cargos públicos. E, devo dizer, na maior parte das vezes estes cargos são atribuídos por sorteio”. Continua, mais adiante, p. 283: “Sócrates – Na oligarquia, já que desprovida de crédito e mantida à margem do poder, fica inativa e não ganha poder. Na democracia, pelo contrário, é ela que governa quase com exclusividade. Os mais ousados do grupo falam e atuam. Os demais sentados perto da tribuna, se intimidam e fecham a boca ao contraditor, de modo que, num tal governo, todos os assuntos são regulados por eles, com exceção de um pequeno número”.
- 16 ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 90: “Entres os Estados, em geral, se dá o nome de realeza ao que tem por finalidade o interesse coletivo, e o governo de um pequeno número de homens, ou de muitos, contanto que não o seja de um apenas, denomina-se aristocracia – ou porque a autoridade está nas mãos de várias pessoas de bem, ou porque essas pessoas dela se utilizam para o maior bem do Estado. Por fim, quando a multidão governa no sentido do interesse coletivo, denomina-se esse governo República, que é um nome comum a todos os governos [...] Os governos viciados são: a tirania para realeza, a oligarquia para a aristocracia, a demagogia para República. A tirania constitui uma monarquia sem outra finalidade senão o interesse do monarca; a oligarquia apenas vê o interesse dos ricos; a demagogia apenas vê o dos pobres. Nenhum de tais governos cuida do interesse coletivo”.
- 17 CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Filosofia política*, São Paulo: L&PM, Unicamp/Ufrgs, n. 2., 1985. p. 10: “Em Roma, os tribunos tinham até certo ponto uma missão representativa. Eles eram porta-vozes dos plebeus que a oligarquia, que é a mesma em todos os séculos, havia submetido, derrubando os reis, a uma escravidão duríssima. No entanto, o povo exercia diretamente uma grande parte dos direitos políticos. Ele se reunia para votar as leis, para julgar os patrícios acusados de delito: só havia, portanto, em Roma fracos traços do sistema representativo. Este sistema é uma descoberta dos modernos do sistema representativo”.
- 18 CONSTANT, op. cit., p. 9: “Em segundo lugar, levados por nossa feliz revolução (eu a chamo feliz, apesar de seus excessos, porque atento para seus resultados) a desfrutar os benefícios de um governo representativo, é interessante e útil saber por que este governo, o único sob o qual podemos hoje encontrar alguma liberdade e tranqüilidade, foi inteiramente desconhecido para as nações livres da antigüidade”.

Roma, em sua fase republicana, combinou elementos monárquicos, aristocráticos e populares (republicanos ou democracia)¹⁹.

Na Idade Média, por outro lado, as idéias democráticas parecem sucumbir ao declínio do Império romano, à disseminação do feudalismo e, no plano das idéias, à defesa de Santo Tomás de Aquino, em sua “De Regimine Principum e na Summa Theologica” a respeito de que a melhor forma de governo seria a de uma só pessoa por espelhar a ordem natural e divina. Mesmo assim, por partir da concepção aristotélica, Santo Tomás reconhece os pontos positivos de um regime misto capaz de escolher entre o povo e pelo povo o governante segundo seus méritos e aptidões²⁰.

A Idade Moderna, em seus primórdios, depara-se com o pensamento de Maquiavel. A laicização do poder tem seu início quase que ao mesmo tempo da ascensão do Estado-nação. Nesse contexto, o autor explica que “todos os Estados, os domínios todos que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados. Os principados, ou são hereditários, e seu senhor é príncipe pelo sangue, de longa data, ou são novos”²¹.

A democracia, nesse momento, parece ficar em segundo plano. Isso porque se alegava a necessidade de um príncipe forte o suficiente para contornar as turbulências políticas e bélicas às quais o Estado é constantemente exposto. O caso mais claro é o da Itália onde inúmeras cidades-estado se digladiavam pelo Poder. Na visão de Maquiavel, o aumento dos poderes estatais representava a solução para tal conjuntura. O fortalecimento do príncipe, o caminho.

Tal fortalecimento ganharia maior expressão e defesa no Leviatã hobbesiano, segundo o qual a paz, a segurança e a propriedade de todos seriam asseguradas pela delegação de poder ao monarca. A democracia, mais uma vez, recrudesce. A democracia só voltaria a se fortalecer, de fato,

19 CÍCERO, Marco Túlio. *Da república*. São Paulo: Escala, [s.d.]. p. 34: “Lélio: – ‘Mas, Cipião, dessas três formas de governo qual julgas preferível?’ – Cipião: ‘Com razão me perguntas qual das três é preferível, porque nenhuma isoladamente aprovo, preferindo um governo que participe de todas. Se devesse fazer uma escolha pura e simples, meus elogios seriam para a monarquia, desde que o título de pai fosse sempre inseparável do rei, para expressar que o príncipe vela sobre seus concidadãos como sobre seus filhos, mais cuidadoso de sua felicidade do que da própria dominação, dispensando uma proteção aos pequenos se aos fracos, graças ao zelo desse homem esclarecido, bom e poderoso. Vêm, depois, os partidários da oligarquia, pretendendo fazer o mesmo e fazê-lo melhor; que há mais luzes em muitos do que num só e prometem, por outra parte, a mesma boa-fé e a mesma equidade; e, por último, eis o povo, que, em voz alta, declara que não quer obedecer nem a um nem a muitos, que até os próprios animais amam a liberdade como o mais doce dos bens, e que se carece dela, quer sirva uma rei, quer os nobres. Para resumir; a monarquia nos solicita pela afeição; a aristocracia, pela sabedoria; o governo popular pela liberdade, e nessas condições, a escolha se torna muito difícil”.

20 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 412: “De resto, sempre gozou de grande crédito, como fórmula de governo, a combinação dos três regimes são. Santo Tomás de Aquino (Summa Theologica, Iª – ªe., quest. CV, art. 1), partindo da exposição aristotélica, considera ideal um regime misto em que houvesse um chefe assistido por um escol de governantes, mas todos escolhidos pelos seus méritos e aptidões (*secundum virtutem*) de entre o povo e pelo povo”.

21 MACHIAVELLI, Niccoló. *O príncipe*. São Paulo: Hemus, 1977. p. 11.

com algumas defesas intelectuais. Por exemplo, a igualdade não só no plano espiritual da Reforma²², a limitação do poder em Locke, a separação dos poderes em Montesquieu, a vontade popular em Rousseau, a assembléia popular em Sieyès, e a defesa da democracia representativa de Jay, Hamilton e Madison. Vejamos, brevemente, algumas delas.

Locke, em seu “Segundo tratado sobre o governo”, aborda, entre outros temas, a limitação do poder. Limitação essa a ser implementada por um parlamento com separação de funções. Diga-se de passagem, a limitação é uma das formas de controle dos governantes pelos governados, um elemento essencial à democracia²³.

Montesquieu também desenvolve a idéia de limitação do poder. No capítulo I do livro II de “O Espírito das Leis”, compreende que a República pode ser um governo de poucos (aristocrática) ou de muitos (democrática), mas que, independente disso, o governo será sempre em prol do bem comum²⁴. Já no Livro XI, o autor realça a necessidade de limitação do poder. O caminho apontado é utilizar o poder para conter o próprio poder a fim de que ele não se volte contra si mesmo, destruindo-se. A separação das funções é mais uma vez o caminho recomendado²⁵.

Como se sabe, a limitação do poder configura um dos importantes elementos para a idéia de democracia representativa em formação. Outra idéia, tão ou mais importante, reside no pensamento de Rousseau. Sua defesa do

22 PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, t. I, 1967. p. 414-415: “A democracia moderna tem base mais intelectual do que histórica. Não se liga em linha reta às democracias antigas, posto que delas provenha, pela aprendizagem humana. A contribuição daquelas foi, para a moderna, mais literária do que substancial. O cristianismo não abriu as portas à democratização, mas a simetriação, postulando, até certo ponto, a igualdade dos homens. Certo, a Igreja Católica, assaz ligada à Idade Média, conseguiu manter a igualdade na outra vida e a desigualdade nesta, contra os seus primeiros inspiradores; mas a Reforma procedeu a maior simetriação: iguais na vida futura e iguais na vida presente. A realidade social do tempo resistiu; e o princípio da igualdade só penetrou onde o regime econômico permitiu: na Igreja (ordem religiosa), nas Assembléias (ordem jurídica), na consciência (ordem moral), na difusão das artes e das ciências (só em parte)”.

23 LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 109: “Embora em uma comunidade constituída, erigida sobre a base popular e atuando conforme sua própria natureza, isto é, agindo sempre em busca de sua própria preservação, somente possa existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual tudo o mais deve ser subordinado, sendo todavia o legislativo somente um poder fiduciário que entra em ação apenas em certos casos, cabe ainda ao povo o poder supremo para afastar ou modificar o legislativo, se constatar que age contra a intenção do encargo que lhe confiaram. Ora, todo poder”.

24 MONSTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Nova cultural, v. I., 1997. p. 45: “Existem três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico. Para descobrir-lhes a natureza, é suficiente a idéia que deles têm os homens menos instruídos. Suponho três definições, ou antes três fatos: uma que o ‘governo republicano é aquele em que o povo, como um todo, ou somente uma parcela do povo, possui o poder soberano; a monarquia é aquele em que uma só governa, mas de acordo com leis fixas e estabelecidas, enquanto, no governo despótico, uma só pessoa, sem obedecer a leis e regra, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos’ [...] Quando, numa república, o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma democracia. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, trata-se de uma aristocracia. O povo, na democracia, é, sob alguns aspectos, o monarca; sob outros, o súdito”.

25 MONSTESQUIEU, op. cit., p. 199-229.

“contrato social” como vontade geral representou o destaque do elemento popular que fazia falta ao entendimento da democracia. Muito embora Rousseau tenha feito uma defesa de que a vontade não pode ser delegada e, com isso, tenha despertado a problemática que tornaria a democracia direta a única forma de governo legítima, seu destaque do elemento popular foi importante para constituição e crítica da democracia representativa²⁶.

Coube, no entanto, ao abade Emmanuel Joseph Sieyès, apresentar a democracia representativa de forma clara. Ou seja, a maneira como ela poderia ser implementada. No entendimento do abade, isto se daria por meio de uma votação não por estados-gerais, mas sim por cabeça; uma reunião em assembléia nacional constituinte, uma expressão da nação²⁷⁻²⁸.

Nessa trajetória, vale lembrar a crítica destilada por Benjamin Constant à democracia, segundo a qual o povo não teria o devido preparo para as funções públicas. Razão essa apta, na visão do pensador político, a justificar que o exercício dessas funções deveria incumbir aos proprietários. Isso porque o povo se equipararia, ainda segundo o autor, às crianças e, portanto, não teria o tempo livre, nem as qualificações necessárias, para exercer os direitos da cidadania²⁹.

-
- 26 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 147: “O soberano, em primeiro lugar, pode confiar o Governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que cidadãos simples particulares. Dá-se a essa forma de governo o nome de democracia”.
- 27 SIEYÈS, Joseph Emmanuel. *A constituinte burguesa: o que é o Tiers État?* Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. Primeiramente, Sieyès reconhece a necessidade de limitar o poder. v. p. 67: “A liberdade política tem, assim, seus limites, bem como a liberdade civil”. Depois, defende uma maior expressão da vontade geral cuja representação popular se dará pela Assembléia Nacional, v. p. 109-110: “Quando muito, essas três ordens e três representações poderão se reunir no mesmo voto, como três nações aliadas podem formar o mesmo desejo. Mas nunca se fará dela uma nação, uma representação e uma vontade comum [...] Vocês se queixam se o terceiro Estado se reúne separadamente para formar, não os três estados ditos gerais, mas a assembléia nacional. Ora ele será tão competente para votar pelo clero e a nobreza, quanto essas duas ordens o são para deliberar pelo povo. Inicialmente, peço-lhes que observem, como acabamos de dizer, que os representantes do terceiro Estado terão, incontestavelmente, a procuração dos vinte e cinco ou seis milhões de indivíduos que compõem a nação, excetuando-se cerca de duzentos mil nobres ou padres. Isso já basta para que tenham o título de Assembléia Nacional. Vão deliberar, pois, sem nenhuma dificuldade pela nação inteira, excetuando-se somente duzentas mil cabeças”.
- 28 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 85-86: “A moderna idéia de representação popular atingiu os seus traços mais vinculados na Revolução Francesa. Já antes, De Lolme (*Constitution de l’Angleterre 1778*. Liv. II, Cap. 5 e ss.) se tinha manifestado contra o pensamento resseaniano duma democracia directa igualitária (§ 38, III). Na Assembléia Nacional de 1789 a idéia duma democracia representativa encontrou no Abbé Sieyès um decidido defensor (*Politische Schriften*, al. 1796, livro I): a nação é uma associação de homens que vivem ‘sob uma lei comum e cuja posição é representada por uma e a mesma assembléia legislativa (p. 57). Ela não actua pela vontade antural de todos os seus membros, mas pela ‘vontade geral’ representativamente formada”.
- 29 CONSTANT, Benjamin. *Princípios políticos constitucionais*. Trad. Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989. p. 118: “Nas sociedades atuais, o nascimento no país maturidade não bastam para conferir no país e a maturidade não bastam para conferir aos homens as qualidades exigidas para o exercício dos direitos da cidadania. Aqueles a quem a indigência mantém numa eterna dependência e condena a trabalhos diários, não têm maior informação que as crianças sobre os assuntos públicos, nem têm maior interesse do que os estrangeiros na prosperidade nacional, cujos elementos não conhecem e de cujos benefícios só participam indiretamente.

A experiência francesa revela muitos projetos para representação popular. No entanto, coube à experiência norte-americana mostrar ao mundo que as crianças crescem, que os povos se educam e a democracia, juntamente com a representação popular, não eram tão-somente idéias. Poderiam se tornar, quer dizer, de fato, tudo se tornou realidade. Já no plano das idéias, dois elementos são marcantes da vida desse país: (i) o conceito de democracia de Lincoln e (ii) a defesa a defesa da democracia representativa de James Madison.

Abraham Lincoln define a democracia como a forma de governo do povo, pelo povo, para o povo³⁰. Vale lembrar também a defesa da democracia representativa feita por James Madison, no *paper* de número 10 de “O Federalista”³¹. Advoga em seu favor com os seguintes argumentos: (i) a democracia direta está mais suscetível às intrigas e atuações danosas das facções; (ii) a possibilidade de uma maior esfera de atuação pelo país, em uma extensão territorial maior; (iii) a escolha de representantes, se bem regulada, pode conduzir melhor a sociedade ao bem comum; (iv) no sistema representativo os candidatos serão escolhidos por um número bem maior que nas pequenas democracias diretas; (v) a maior proteção dos direitos dos cidadãos na democracia representativa, em razão da maior variedade de partidos e de interesses na composição democracia representativa do que em relação às pequenas democracias diretas³².

No entanto, foram as observações sobre novo mundo do jovem viajante francês, Alexis de Tocqueville, que mostraram ao mundo que a democracia na América não era apenas uma tese que estava politicamente defendida. Tratava-se de uma verdadeira “revolução democrática que operou-se no seio da própria sociedade, sem que se fizesse leis, nas idéias, nos hábitos e nos costumes”³³. Por isso, “poder-se-ia dizer que aquele país vê os resulta-

Não quero cometer nenhuma injustiça contra a classe trabalhadora. É tão patriota como qualquer outra e amiúde realiza os mais heróicos sacrifícios. Mas sua maior abnegação está mais no fato de admirar do que se sentir recompensada pela fortuna e pela glória. Porém uma coisa é, a meu ver, o patriotismo daquele que está prestes a morrer por seu país e outra é o patriotismo daqueles que cuidam dos próprios interesses. É preciso além do nascimento e da idade legal, um terceiro requisito: o tempo livre indispensável para informar-se e atingir a retidão de julgamento. Somente a propriedade assegura o ócio necessário à capacitação do homem para o exercício dos direitos políticos”.

- 30 LINCOLN, Abraham. Address at the Dedication of the National Cemetery at Gettysburg. November 19, 1863. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/files/14721/14721-h/14721-h.htm>>. Veja-se o trecho ora relevante: “*Shall have a new birth of freedom; and that government of the people, by the people, and for the people, shall not perish from the earth*”.
- 31 Em realidade, James Madison opõe *pure democracy* a *Republic*. A primeira significa *mutatis mutandis* democracia direta, enquanto a segunda, democracia representativa. Para conferir maior fluidez textual, optou-se por realizar pequenas adaptações terminológicas (v. MADISON, James. Paper Number 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The federalist: american state papers. *Encyclopaedia Britannica*: Great Books of the Western world, n. 43, 1971).
- 32 MADISON, James. Op. cit., p. 51-53.
- 33 TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1977. p. 14-15.

dos da revolução democrática que se realiza entre nós sem ter passado pela própria revolução”³⁴.

A democracia representativa não necessitava mais comprovar que era factível. Suas características estavam presentes em cada pequena célula social norte-americana. Bastava ter olhos para ver: a igualdade de condições, as eleições periódicas, a indústria cultural emergente, a educação que se difundia, a maior independência das mulheres e, até mesmo, o combate à escravidão que, em verdade, só ganharia maior força décadas mais tarde. A democracia fez-se realidade e, como diria Tocqueville, sequer era possível lutar pelo contrário³⁵, ao menos até esse momento.

O século XX foi uma era de extremos para democracia. Todas as reviravoltas pareciam estar relacionadas, direta ou indiretamente, ao sufrágio. Os socialistas que, a despeito da ditadura de um partido único, julgavam-se uma democracia social; os nazistas que olhavam a si mesmos como uma democracia germânica por eleger um Führer; as monarquias que se intitulavam democracias; e, até mesmo certas ditaduras, consideravam-se ditaduras democráticas por mais paradoxal que possa parecer³⁶.

Muito embora a democracia tenha sofrido com algumas ranhuras, consolidou-se como ideologia vitoriosa ao final do século³⁷. Os debates desse período foram intensos. Seleccionamos apenas alguns autores para fornecer uma vaga idéia do período.

Por exemplo, Hans Kelsen rejeita veementemente a democracia no sentido marxista que opõe democracia formal e material, entendendo a pri-

34 TOCQUEVILLE, Alexis de. Op. cit., p. 19.

35 TOCQUEVILLE, Alexis de. Op.cit., p. 51: “No momento em que esse efeito das leis e da revolução começou a revelar-se a todos os olhos já se havia pronunciado a vitória, irrevogavelmente, em favor da democracia. O poder achava-se, de fato, nas suas mãos. Já nem sequer era permitido lutar contra ela. As classes elevadas submeteram-se por isso mesmo, sem murmurações e sem combate, a um mal desde então inevitável”.

36 TELLES, Ignácio da Silva. *A experiência da democracia liberal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 75: “Um estranho fascínio envolve essa palavra. E tanto que nos dias atuais não há quem não se proclame democrático. Consideram-se democráticos aqueles que defendem o Liberalismo Político, assim como aqueles que o condenam; e também os que aceitam os postulados da propriedade privada sobre as fontes de produção, assim como os que desejam sua completa estatização; e, ainda, os que defendem a Doutrina Social da Igreja, assim como os que pregam o Materialismo Histórico. E democráticos se chamam os países capitalistas, tanto como os que enveredam pelo Socialismo. E também os que mantêm os três Poderes do Estado exercidos por três órgãos distintos, como, por outro lado, os que centralizam num só órgão os Poderes do Governo. Repúblicas e monarquias todas hoje se consideram democráticas, havendo até governos confessadamente ditatoriais que se apelidam ditaduras democráticas.

Apenas a título de ilustração, convém lembrar que Hitler, no “Mein Kampf” (Munique, I, 1933), diz que ‘a verdadeira democracia germânica consiste na eleição livre de um führer’, o qual assume toda a responsabilidade da direção do Estado, e, tomando o encargo de todas as decisões, não se acha mais na obrigação de consultar o eleitorado. Acontece, porém, que contra a Alemanha nazista levantaram-se as nações livres do mundo, as quais, em nome da democracia, deram cabo à tirania suástica. É curioso observar que a meta comum das potências aliadas na segunda guerra mundial foi formulada em proclamação conjunta por Churchill, Stalin e Roosevelt, na Conferência de Teheran, em dezembro de 1943, como senso ‘A World family of democratic nations’”.

37 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 45: “O mundo é hoje unanimemente democrático. Todos os governos e todos os povos pretendem ser democráticos. Todos se declaram pela democracia e, não raro, se entredeveram pela democracia”.

meira como mera participação política e a segunda como participação na vontade da coletividade e da riqueza. O autor alega que tal concepção está equivocada, sob o argumento de que o que determina a democracia é a liberdade e não a igualdade³⁸. Acaba por entender que “a democracia é apenas uma forma, apenas um método de criação da ordem social, seu valor revela-se bastante problemático”³⁹⁻⁴⁰. Nesse sentido, a democracia parece se confundir com a própria idéia de sufrágio.

A concepção de John Rawls, ao contrário, formula princípios substantivos que devem pautar a atuação das instituições democráticas, tais como (i) o direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais e que seja compatível com a liberdade para todos e (ii) as desigualdades econômicas e sociais devem ser minoradas e a sociedade deve estar aberta em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades. Afinal de contas, era preciso que um mínimo existencial fosse assegurado a todos para que pudessem exercer não apenas o direito ao voto, mas seus direitos políticos⁴¹.

Jürgen Habermas apresenta um modelo procedimental de democracia. A ligação entre a facticidade e a validade é realizada pelo diálogo na esfera pública. O diálogo é responsável pela coesão social e por, ao menos, influenciar na tomada de decisões políticas. Assim, a democracia adquire uma feição deliberativa. Com isso, a democracia vai além da mera escolha dos governantes por meio do sufrágio. Passa pela discussão, pelo exercício das liberdades de reunião, de associação, de consciência para chegar até tal escolha. Na linguagem de Habermas, significa o “agir comunicativo”⁴².

38 KELSEN, Hans. *Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 99: “Os marxistas opõem à democracia fundada no princípio da maioria, que consideram uma democracia formal burguesa, a democracia social ou proletária, isto é, uma ordem social garantiria aos indivíduos não só uma participação formalmente igual na formação da vontade da coletividade, mas também na igualdade das riquezas. Esta oposição deve ser rejeitada da forma mais absoluta. É o valor de liberdade e não de igualdade que determina, em primeiro lugar, a idéia de democracia”.

39 KELSEN, Hans. *Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 103.

40 PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade igualdade: os três caminhos*. Campinas: Bookseller, 2002. p. 235: “Democracia, pois que é só forma, não pode ter fim em si. Não se lhe há de pedir o que ela não tem; método; não é, por si só, a descoberta, a invenção”.

41 Cláudio Pereira explica o modelo substantivo de democracia de John Rawls e o procedimental de Habermas. v. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria da constituição e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 97-147.

42 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 1997. p. 165: “O princípio do discurso e a forma jurídica de relações interativas não são suficientes, por si mesmos, para fundamentação de qualquer tipo de direito. O princípio do discurso só pode assumir a figura de um princípio da democracia, se estiver interligado com o médium do direito, formando um sistema de direitos que coloca a autonomia pública numa relação de pressuposição recíproca. E vice-versa, qualquer exercício da autonomia política significa, ao mesmo tempo, uma interpretação e configuração desses direitos, em princípios não-saturados, através de um legislador histórico. Isso vale também para os direitos políticos fundamentais que entram nesse contexto. O princípio segundo o qual todo o poder do Estado emana do povo tem que ser especificado, conforme as circunstâncias, na forma de liberdades de opinião e de informação, de liberdades de reunião e de associação, de liberdades de fé, de consciência e de confissão, de autorizações para participação em eleições e votações políticas, para participação em eleições e votações políticas, para a participação em partidos políticos ou movimentos civis, etc.”.

Norberto Bobbio, por sua vez, entende que:

“A democracia é um conjunto de regras (constitutivas) de jogo, entre as quais vale destacar a regra da maioria tanto na escolha dos representantes quanto no processo de tomada de decisões políticas. Como assim também, essas regras determinam quem são os jogadores (partidos políticos) e os movimentos que esses jogadores podem fazer: eleições regulares ou periódicas, livres e competitivas.”

Em seguida, pontua a crise da democracia representativa. Especialmente, no que tange o voto ao discorrer que o mero depósito nas urnas já não é capaz de modificar substancialmente as decisões coletivas. A saída apontada pelo autor foi a seguinte: “não importar o quanto se vota” é afirmar que “importa onde se vota”. A democracia não deve se encerrar no governo. Deve avançar pela sociedade. O voto deveria alcançar as fábricas, as escolas, etc. Este seria o futuro da democracia na visão de Bobbio⁴³.

43 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 54-57: “O que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade do seu *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário, etc. Com uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida dos membros de uma sociedade moderna, deixando intencionalmente de lado a igreja ou as igrejas, pois este é um problema que diz respeito à sociedade religiosa, que não é nem a sociedade política nem a sociedade civil mas que, de qualquer forma, está igualmente abalada pelo impacto dos membros dos mesmos problemas.

Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático.

Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade.

Que historicamente o advento da democracia política tenha precedido o advento da democracia social é fácil de compreender, se por esfera política entendermos aquela na qual são tomadas as deliberações de mais relevante interesse coletivo.

Uma vez conquistada a democracia política, percebe-se que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebe-se que uma coisa é a democratização do estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito em existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente. Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase de desenvolvimento da democracia nos países

Outro autor interessante deste século é Francis Fukuyama. Ele descreve a história, afirmando que ela teria chegado ao fim. Segundo o autor, os conflitos internacionais de larga-escala teriam chegado ao fim, as divergências ideológicas também e, ao nosso tempo, restariam os cálculos econômicos, as soluções técnicas dos problemas, as precauções com o meio ambiente e a sofisticação do consumo. Em suma, o capitalismo triunfou sobre o socialismo. A democracia liberal, sobre a os regimes autoritários⁴⁴.

Mas o autor é um tanto quanto exagerado. Ele mesmo reconhece, no mesmo texto, que continuarão existindo conflitos, exemplificando com os palestinos e curdos⁴⁵. Hoje, isso já é lugar-comum em qualquer debate. O

politicamente já democráticos: é possível a sobrevivência de um estado democrático numa sociedade não democrática? Pergunta que pode ser formulada também deste modo: a democracia política foi e até agora é necessária para que um povo não caia sob um regime despótico; mas é também suficiente? [...] Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de 'quem' vota, mas o do 'onde' se vota (fique claro que aqui entendo o 'votar' como o ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto).

De agora em diante, quando nos colocarmos o problema de saber se houve desenvolvimento da democracia na Itália durante os últimos anos, deveremos procurar ver se aumentou não o número de eleitores mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor. Podemos assim considerar como reforma democrática nesta direção a que instituiu os conselhos escolares com a participação de representante dos pais. (E devemos ao contrário considerar como insuficiente e abortada, e abortada porque insuficiente, a reforma relativa às eleições de representantes estudantis nos conselhos universitários).

Inútil esconder que este é um processo apenas iniciado, do qual ainda não estamos em condições de conhecer nem as etapas nem a duração. Não sabemos se está destinado a prosseguir ou a interromper-se, se procederá em linha reta ou em linha interrupta. Existem alguns sintomas encorajadores e outros nem tanto. Ao lado da necessidade de autogoverno existe o desejo de não ser de fato governado e de ser deixado em paz. O efeito do excesso de politização pode ser a revanche do privado. A participação multidirecional tem o seu reverso da medalha, que é a apatia política. O custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos é com frequência a indiferença de muitos. Ao ativismo dos líderes históricos ou não-históricos pode corresponder o conformismo das massas [...]

De qualquer modo, uma coisa é certa: os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas – a grande empresa e a administração pública – não foram sequer tocados pelo processo de democratização. E enquanto estes dois blocos resistirem à agressão das forças que pressionaram a partir de baixo, a transformação democrática da sociedade não pode ser dada por completa. Não podemos sequer dizer que esta transformação é realmente possível. Podemos apenas dizer que, se o avanço da democracia for de agora em diante medido pela conquista de espaços até então ocupados por centros de poder não democrático, tantos e tão importantes ainda são estes espaços que a democracia integral (posto que seja meta desejável e possível) ainda está distante e é incerta.

O deslocamento do ângulo visual do estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do estado. Nossas sociedades não são monocráticas mas policráticas. E isto basta para que nos vejamos inesperadamente sobre as areias movediças do pluralismo [...]."

44 FUKUYAMA, Francis. *The end of history?* Disponível em: <<http://www.viet-studies.info/EndofHistory.htm>>. Acesso em: 26 de agosto de 2007.

45 FUKUYAMA, op. cit.: "*This does not by any means imply the end of international conflict per se. For the world at that point would be divided between a part that was historical and a part that was post historical. Conflict between states still in history, and between those states and those at the end of history, would still be possible. There would still be a high and perhaps rising level of ethnic and nationalist violence, since those are impulses incompletely played out, even in parts of the post historical world. Palestinians and Kurds, Sikhs and Tamils, Irish Catholics and Walloons, Armenians and Azeris, will continue to have their unresolved grievances. This implies that terrorism and wars of national liberation will continue to be an important item on the international agenda. But large-scale conflict must involve large states still caught in the grip of history, and they are what appear to be passing form he scene*".

capitalismo continua sofrendo transformações; a democracia vivenciando problemas novos e se reinventando para lidar com eles. A história, definitivamente, não chegou ao fim.

O sufrágio e a democracia continuam se reinventando. Por exemplo, vejam-se os movimentos de universalização e internacionalização da democracia. O professor de Harvard, Amartya Sen, aponta, com razão, o fato da democracia como a idéia mais importante do século XX. Mostra como a democracia passou por um processo paulatino de universalização, tornando-se, nesse século, um valor universal e, apesar das diferentes funções da democracia nas nações do mundo, espalhou-se não só pelo ocidente, mas também pelo oriente⁴⁶.

Acrescentaríamos à exposição de Amartya Sen que a democracia vem sofrendo, também, um processo de internacionalização com a expansão da participação do homem nas organizações internacionais. Por exemplo, basta ver o caso do processo de construção do Parlamento do Mercosul que já previu eleições para 2014 ou, ainda, a experiência que vem se desenvolvendo no Parlamento europeu⁴⁷.

II – DEMOCRACIA E A CONTRAPOSIÇÃO DE SUAS ESPÉCIES

Após essa breve visita aos séculos anteriores, e, por meio deles, a alguns dos conceitos atribuídos à democracia, realizaremos uma pequena exposição da democracia direta e, depois, da democracia representativa. Dessa vez, independente do tempo e com outras preocupações.

A) Democracia direta: uma ficção intertemporal

A democracia direta é a forma de governo em que o povo, em sua totalidade, toma a decisão política, executa tal decisão e, a um só tempo, controla e fiscaliza a deliberação tomada. Em síntese, haveria uma delegação integral do poder político a uma multidão de cidadãos, reunida em assembléia⁴⁸⁻⁴⁹⁻⁵⁰⁻⁵¹.

46 SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10.3, 3-17. Johns Hopkins University Press. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>>. Acesso em: 26 de agosto de 2007. Confira-se um trecho interessante: "This recognition of democracy as a universally relevant system, which moves in the direction of its acceptance as a universal value, is a major revolution in thinking, and one of the main contributions of the twentieth century. It is in this context that we have to examine the question of democracy as a universal value".

47 No direito constitucional, já se fala de um poder constituinte internacional e de um poder constituinte supranacional. Isso significa reconhecer a existência de um poder além das fronteiras do Estado, de um poder capaz de criar, reformar, reconstruir e legitimar o Estado. Em outras palavras, trata-se da internacionalização da democracia. Leia-se: ANDREIOULO RODRIGUES, Maurício. *Poder constituinte supranacional: esse novo personagem*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000. Veja-se ainda, CONI, Luis Cláudio. *A internacionalização do poder constituinte*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006.

48 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 417: "Sistema democrático de governo direto – O sistema democrático de governo direto consiste no exercício integral das funções

Ora, os homens teriam que ser criaturas verdadeiramente onipresentes, onipotentes e oniscientes para, a todo tempo, estarem legislando, administrando e julgando. Em verdade, a democracia direta não passa de uma ficção intertemporal, uma fábula contada ao longo dos séculos que, no máximo, seria uma curiosidade histórica ou, simplesmente, uma representação semifolclórica da política⁵².

Final de contas, é simplesmente impossível realizar um governo sem delegar funções, sem escolher representantes para determinados atos por mais louvável e desejável que o oposto – uma democracia direta – possa parecer. Vejamos três supostas experiências de democracia direta a fim de demonstrar, com mais clareza, o que se está afirmando.

O primeiro e mais conhecido exemplo refere-se às cidades-estado gregas. A crítica à posição que as coloca como uma democracia direta é a superficialidade da observação. Em realidade, não existiu uma participação integral da comunidade. Era um grupo social apenas que participava da vida política. Basta apontar que os escravos não votavam. A Ágora não era uma reunião de todos, mas sim um encontro de proprietários helênicos para discutir a coisa pública⁵³⁻⁵⁴.

próprias do poder político pela assembléia geral dos cidadãos-ativos do Estado. Esta assembléia faria as leis, elegeria os magistrados encarregados da respectiva execução e decidiria em última instância as questões em que para ela houvesse recurso”.

- 49 LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Editorial Ariel S/A, 1986. p. 95: “La democracia directa es el modelo de gobierno en el cual el pueblo, es decir, la totalidad de aquellos que según la costumbre o la ley están considerados como ciudadanos dotados de todos los derechos, se reúne en asambleas – la ekklesia de los gregos- o en comités para llevar a cabo la función de tomar la decisión política y de control político, así como para participar en la ejecución de la decisión tomada, siempre y cuando se trate de medidas de ejecución de naturaleza judicial”.
- 50 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 86: “O sistema da assembléia popular não permite, de todo em todo, uma conversação ou uma consulta séria, nem o tratamento exaustivo de um assunto. Uma grande multidão concentrada num pequeno espaço é mais permeável a terrores pánicos, a entusiasmos ociosos, etc. do que um reduzido número de indivíduos, cujos componentes podem falar uns com os outros ajuizadamente”.
- 51 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 136: “Democracia direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica”.
- 52 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 57: “A democracia direta, ou seja, aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembléia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase que folclórica”.
- 53 LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Editorial Ariel S/A, 1986. p. 95: “El ejemplo más famoso de democracia directa lo constituyen las ciudades-Estado griegas donde dicha forma política estuvo operando durante un período menor de dos siglos; su posibilidad de funcionamiento dependió de la existencia de una clase social que tenía tiempo para dedicarse a la política por poseer una economía tecnológica basada en la esclavitud”.
- 54 SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 92: “Isso porque, comparada às democracias modernas, a constituição de Atenas, por exemplo, é pouco democrática; observe-se que os escravos, por serem considerados coisa (res), não tinham nenhum direito, nem político, nem civil; e os metecos (= estrangeiros instalados na cidade) possuíam muito menos direitos que os cidadãos. Acresce analiticamente os indicativos de proporção: na cidade de Atenas havia cerca de 40.000 cidadãos para centenas de milhares de metecos e de escravos”.

O segundo exemplo é as *town meetings* na Nova Inglaterra. Trata-se de reuniões para decidir assuntos locais. A origem remete ao século XVII na Colônia de Massachussets⁵⁵. A atuação, no entanto, era bastante limitada. Razão pela qual não se pode falar propriamente numa democracia direta⁵⁶.

O terceiro diz respeito aos cantões suíços, também chamados *Lands-gemeinde*. São tradicionalmente conhecidos por seu exercício da “democracia direta”. No entanto, com o passar do tempo, foram sendo substituídos por instituições representativas, restando apenas alguns que exerciam um governo de forma direta, se é que podemos chamar assim⁵⁷⁻⁵⁸.

55 SGARBI, op. cit., p. 97: “As *towns meetings*, reuniões de eleitores para decidir assuntos locais são o único exemplo de participação política direta nos Estados Unidos da América. Com origem no século XVII, na Colônia de Massachussets, as *towns meetings* espalharam-se em pouco tempo para vários distritos, tais como os de Nova Hampshire, Vermont, Maine, Montana, Connecticut, Michigan, além de outros.

Esse instituto, utilizado ainda hoje, normalmente apresenta os seguintes procedimentos: (a) a matéria em pauta é lida; (b) caso verse sobre questão de forte impacto social, pode ser determinada votação secreta com vistas a proteger o eleitor. Em contrário, a votação é realizada *viva voice*, (c) o resultado apurado é divulgado no mesmo dia”.

56 LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Editorial Ariel S/A, 1986. p. 96-97: “*Los town meetings, en Nueva Inglaterra, también en un proceso de desaparición, gozan de una jurisdicción demasiado limitada para poder ser considerados como democracias directas de la realidad política*”.

57 LOWENSTEIN, op. cit., p. 96: “*La democracia directa surgió en el siglo XII en ciertos cantones y comunidades de campesinos en Suiza, y fue después sustituida caso totalmente por instituciones representativas. En aquellas localidades donde las instituciones de la democracia directa se han mantenido – las Landsgemeinde existen todavía en cinco pequeños cantones de preponderante economía agraria- deben ser consideradas más como piezas de museo que como una técnica eficaz de gobierno, En todos los cantones, los cuartos representativos ordinarios – Consejos cantonales (Kantonsrät) – preparan el orden del día de las landsmeinde, y por doquier el aparato gubernamental desempeña la función administrativa. Por otra parte, en cantones dotados exclusivamente con un gobierno representativo el pueblo participa en el proceso político a través de iniciativas populares y plebiscitos celebrados en los cantones*”.

58 SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 95: “Tendo seu surgimento desde a Constituição Helvética, cujo pacto remonta à data de 1291, a *Landsgemeinde* é a assembléia popular solene, formada pelos cidadãos ativos, que se reúne ao menos uma vez por ano, em alguns cantões suíços para votar, com as mãos erguidas os assuntos atinentes à comunidade.

Composta pela totalidade dos eleitores, e sendo obrigatória na maioria dos cantões até os 60 anos, cada membro (= *Genosse*), ou dependendo da legislação, um pequeno grupo de membros, pode, como o Grande Conselho (*Grand Conseil*), fazer um proposição, e a decisão da maioria é imperativa e indiscutível. Não se admite aos votantes a atuação por procuração ou mensagem; todos devem atuar pessoalmente.

Realizada nas respectivas praças de votação popular (= *Landsgemeindeplatz*) em Glaris (1º domingo de maio) e em *Appenzell* (último domingo de abril), este subdividido em dois semicantões, o de Hunswill (nos anos ímpares), o de Trogen (anos pares), seu procedimento, em termos gerais, é o seguinte: (a) abre-se as tarefas com o cântico ‘*Veni Creatur Spiritus*’ (b) A *Landmman* autoridade incumbida de organizar a votação e de dirigir os eventuais ocorridos ao longo do ano, sejam internos ou externos de juizes, funcionários, etc., em pauta com os dizeres ‘*Hawls la main, por oui, Camarades*’; (d) juramento dos eleitos que, segundo a tradição, é feito levantando três dedos da mão direita como ato de respeito à Santíssima Trindade; (e) caso ocorra de solucioná-la. Se for o caso, pode inclusive anular o feito, a fim de proceder a renova da votação.

Quanto ao espaço da *Landgemendplatz*, este, antes da votação, é delimitado, e o acessório restrito antes igual ou superior ao próprio número de cidadãos votantes e aos convidados; votação e de dirigir os eventuais. É certo que reuniões extraordinárias da *Landsgemeneide* são possíveis, ainda que raras, desde que sejam solicitadas pelos distritos cantonais e que estes perfaçam um número de determinado de votantes igual de votantes igual ou superior ao próprio número de membros do Grande Conselho”.

B) Democracia representativa: uma fatalidade inescapável

As formas de governo estão cercadas. Não há para onde fugir. A democracia direta foi desmontada, enquanto a tirania e a oligarquia foram banidas, de uma vez, do nosso século. Hoje, não passam de fugitivas, escondidas e descaracterizadas, em poucos locais da porção ocidental do mundo.

A democracia representativa constituiu-se, de fato, numa fatalidade inescapável. Afinal, a divisão das funções sociais faz-se necessária para gestão da coisa pública. Uns governam, outros são governados. Uns gerem a coisa pública; outros os negócios privados. Todos são necessários ao desenvolvimento de um país. É esse governo indireto do povo que será abordado.

A democracia representativa ou indireta significa que o governo possui a fonte primária no povo. Há eleições periódicas, transitoriedade dos mandatos e pluralismo dos grupos dirigentes. Há controle dos representantes pelos representados⁵⁹⁻⁶⁰⁻⁶¹⁻⁶².

Portanto, o centro da democracia representativa reside, como próprio está a indicar, na representação popular cujo conceito técnico foi formulado, inicialmente, por Carl Schmitt e quer dizer “unidade política nos órgãos su-

59 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 136: “Democracia indireta, chamada democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente”.

60 CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Filosofia política*, São Paulo: L&PM, Unicamp/Ufrgs, n. 2., 1985. p. 23: “O sistema representativo não é mais que uma organização com a ajuda da qual uma nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer. Os pobres fazem eles mesmos seus negócios; os homens ricos contratam administradores. É a história das nações antigas e das nações modernas. O sistema representativo é uma procuração dada a uma certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho”.

61 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 419: “Sistema democrático de governo representativo – Existe democracia representativa quando o poder político pertence à coletividade, mas é exercido por órgãos que atuam por autoridade e em nome dela e tendo por titulares indivíduos escolhidos com intervenção dos cidadãos que a compõem.

Já quando anteriormente nos referimos aos órgãos representativos tocamos no conceito de representação política. Este conceito pode ter dois significados principais: um ligado à doutrina democrática e outro independente dela.

O conceito democrático de representação política atende ao modo de designação dos titulares dos órgãos supremos do Estado, ligando a idéia de representação à de escolha pelos membros da coletividade dos indivíduos que hão de exercer, em lugar e em nome dela, as funções próprias dos órgãos governativos. Há, assim, uma minoria de indivíduos que, devido ao ato de investidura pelos cidadãos (geralmente mediante eleição), têm a qualidade de representantes e transmitem aos órgãos de que são titulares o caráter representativo”.

62 SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Direito constitucional: curso e comentários à Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, t. I, 1953. p. 201: “Encerremos estas considerações, insistindo no que é a democracia moderna. Três elementos a essencializam: a eleição do executivo e do legislativo, o debate político irrestrito sobre os problemas do Estado, e a responsabilização dos governantes no tribunal da opinião pública. Daí, a definição: democracia é o consentimento dos cidadãos activos na investidura do poder, e a responsabilidade dos governantes, nas urnas, perante os governados, pelo desempenho do mandato que estes lhes tenham outorgado”.

periores”. Com isso, o constitucionalista contornou a barreira com que Rousseau se deparou ao negar a possibilidade da vontade ser representada. O autor explicou que a representação não é, a bem dizer, da vontade popular, mas sim da unidade política⁶³⁻⁶⁴. Tal unidade pode ser obtida de várias formas, por exemplo, por meio da subordinação do governo ao parlamento, como representante do povo⁶⁵.

No entanto, é Max Weber quem sistematiza, de forma mais didática, as espécies de representação. São quatro, em sua visão. Confira-se⁶⁶:

- (i) Representação apropriada – significa a representação nas associações de dominação patriarcal e carismática, como é o caso dos caciques das tribos ou os chefes dos clãs;
- (ii) Representação estamental – é aquela realizada pelas cortes feudais na Idade Média e ocorre por acordos que conferem coesão

63 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982. p. 256: “*También en esto se vê que el pueblo no puede ser representado, según sostuvo Rousseau cón razón. El pueblo, o bien está presente por completo, o no lo está; en cuyo caso, lo representado no será el pueblo, sino la unidad política como un todo*”.

64 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 419: “O conceito técnico de representação política (que modernamente foi formulado e desenvolvido por Carl Schmitt), atribui caráter representativo a todos os órgãos supremos de governo que exprimiam a unidade política do Estado. A representação política consistirá em ‘tornar perceptível e atual’ mediante ‘seres publicamente presentes’, um ‘ser imperceptível: o povo, como unidade política, que nunca pode achar em ‘identidade real’”.

65 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982. p. 258.

66 WEBER, Max. *Economía y sociedad*: esbozo de sociología comprensiva. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 235: “*Por representación se entiende la situación objetiva ya considerada (cap. I, § 11) em que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como ‘legítima’ y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho. Dentro de las estructuras de dominación, la representación toma, sin embargo, varias formas típicas:*

1. *Representación apropiada. El dirigente (o un miembro del cuadro administrativo de la asociación) tiene el derecho de la representación. En esta forma es muy antigua y se encuentra en asociaciones de dominación patriarcales y carismáticas (carismático-hereditarias y de carisma del cargo) d las más diversas clases. El poder representativo tiene un ámbito tradicional. Se incluyen aquí jeques de clanes, caciques detribus, schreschths de castas, jercarcas hereditarios de sectas [...] 2. La representación estamental (por derecho propio). No ‘es representación’ en la medida en que se la considere como modo de sustentar y hacer valer únicamente derechos (apropiados) propios (privilegios). Pero sí tiene carácter de representación (y se la considera ocasionalmente también como tal) cuando la repercusión del asentimiento a un acuerdo o concesión estamentales tiene efectos que van más allá de la persona de los privilegiados, afectando a las capas no privilegiadas, no sólo de los súbditos sino también de otros que no ostentan derechos estamentales, en cuanto que por lo regular la vinculación a los convenios de los privilegiados se supone como evidente o toma el carácter de una pretensión expresa. Si incluyen aquí todas las cortes feudales y asambleas estamentales de grupos privilegiados, pero, por excelencia, los estamentos alemanes de la Edad Media tardía y de la época moderna. [...] 3. En aguda contraposición con lo anterior está la representación vinculado: representantes elegidos (por turno, sorteo u otro medio semejante cuyo poder representativo está limitado tanto para las relaciones internas como las externas por mandato imperativo y derecho revocación, y ligado al asentimiento de los representados. Estos representantes. Estos ‘representantes’ son en verdad funcionarios de aquellos a quienes representan. El mandato imperativo ha jugado un papel desde antiguo y en asociaciones de la más diversa naturaleza. Los representante elegidos de las ‘comunias’ francesas, por ejemplo, estuvieron casi siempre ligados por completo a sus cahiers de doléances. [...] 4. Representación libre. El representante, por regla general ‘elegido’ (eventualmente ‘designado’, formalmente o de facto, por turno), no está ligado a instrucción alguna, sino que es señor de su propia conducta. Sólo necesita atenerse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas, pero no a tener en cuenta los intereses particulares de sus delegantes”.*

e estabelecem os direitos dos súditos e dos privilegiados no estamento;

- (iii) Representação vinculada – refere-se à representação limitada por um mandato imperativo com direito à revogação e relacionado ao assentimento dos representados. Pode-se se ilustrar com as comunas francesas;
- (iv) Representação instruída – o representante eleito não se vincula a uma instrução prévia, mas tão-somente a sua conduta e as suas convicções.

Além da representação, é possível organizar o sistema representativo de três formas: (i) convencional; (ii) parlamentar; e (iii) pessoal.

- (i) O primeiro – convencional – caracteriza-se por uma assembléia representativa em que se concentram os poderes soberanos, rejeitando a separação dos poderes. Foi o modelo praticado na França entre 1793 e 1795⁶⁷.
- (ii) O segundo é o modelo parlamentar. Chama-se assim, porque um chefe de Estado é considerado representante da nação e não responde por seus atos, mas deve atuar com certo respeito à separação dos poderes e em coloração com os demais⁶⁸.
- (iii) Por último, o denominado governo representativo pessoal deve ser exercido com separação dos poderes entre o chefe de Estado e a assembléia. Pode ser perfilhado por um presidente com eleições para um mandato temporário, tal qual em muitos países da América. Ou ainda, por meio de um chanceler ou primeiro-ministro que, na verdade, é um árbitro entre os diversos órgãos estatais⁶⁹.

67 CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 420: "Dissemos que o sistema representativo compreende três tipos: o convencional, o parlamentar e o pessoal. Vamos estudar cada um deles e os respectivos subtipos. 193. Sistema de governo representativo convencional – A 'democracia popular'. O governo convencional vai buscar o seu nome ao sistema praticado em França, de 1793 a 1795, durante o domínio revolucionário da Convenção.

Caracteriza-se pela existência de uma assembléia representativa em quem se concentram, por delegação do povo, todos os poderes soberanos, rejeitando-se formalmente o princípio da separação dos poderes".

68 CAETANO, op. cit., p. 423: "Sistema de governo representativo parlamentar – Chama-se governo parlamentar ao que é exercido por um gabinete, formado segundo as indicações do parlamento, da sua confiança e perante ele responsável politicamente sob a égide de um Chefe do Estado irresponsável.

Ao contrário do que sucede no governo convencional, aqui o governo é um órgão independente da assembléia, embora obrigado a proceder com acordo dela. É, portanto, não um sistema de concentração do poder, mas de separação e colaboração de poderes".

69 CAETANO, op. cit., p. 426-427: "Sistema de governo representativo pessoal – Chama-se governo representativo pessoal aquele que é exercido por um Chefe do Estado, considerado representante da Nação, mediante ministros por ele livremente escolhidos e só perante ele responsáveis, embora sob a fiscalização e com o concurso de assembleias políticas. Nesta forma de governo há, portanto, separação completa entre o ministério e as assembleias.

[...]

Independente da espécie de democracia representativa adotada, ela se revela a mais factível das formas de governo. É viável tanto para o indivíduo, quanto para o Estado. Para o primeiro, pois o homem moderno tem necessidade de prover as suas necessidades materiais, não podendo, assim, estar dedicado todo o tempo à coisa pública.

Já para Estado é igualmente prático em razão de fatores como a possibilidade de governar por uma maior extensão territorial, de contornar eventuais problemas que a diferença de densidade demográfica entre as regiões poderiam ocasionar e, ainda, de reduzir os custos. Daí, o sistema representativo revelar-se essencial ao funcionamento da sociedade moderna.

Muito embora as reclamações de suportar uma corja de representantes desonestos sejam uma constante; morosidade da justiça, uma toada; as falsas promessas do executivo, um hábito, viver numa democracia representativa, como cidadão, é acostumar-se a fazer o papel de um verdadeiro Sísifo. É continuar empurrando a pedra morro acima, mesmo sabendo que ela cairá. É continuar votando e escolhendo representantes, mesmo sabendo que muitos deles têm suas contas pagas por lobistas, que suas propostas estão à venda e seus ideais rolando morro a baixo e morro acima, morro a baixo... Mas, apesar de tudo, devemos continuar rolando essa pedra.

III – DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A DIRETA: POR QUE AMBAS SÃO INCONCILIÁVEIS?

A democracia direta é uma ficção. A democracia representativa, uma encenação. Seus elementos são antagônicos. Tudo aponta para a impossibilidade de coexistência entre democracia representativa e direta.

Na democracia direta, não há delegação de poder aos representantes, enquanto que na segunda, isso é um ponto central. De um lado, a pseudoparticipação integral do povo nas decisões políticas. De outro, a representação e seus desafios.

Na república presidencialista, o chefe do Estado é eleito, com um mandato temporário, por sufrágio direto ou indireto. No termo de cada mandato a reeleição ou a escolha de outra pessoa equivalem à confirmação da confiança ou a mudança de representante, a qual pode ou não significar mudança de política. Por isso, o sistema representativo pessoal é mais consentâneo com as instituições republicanas, embora na América Central e do Sul nem sempre evite as revoluções.

O governo representativo pessoal ainda pode, quanto ao seu exercício pelo Chefe do Estado, ser imediato ou de chanceler.

O governo representativo pessoal imediato é aquele em que o Chefe do Estado exerce por si próprio a chefia do governo, nomeando Secretários que executam a sua política sob a sua imediata direção, dele recebendo diretamente ordens e instruções [...]

O governo representativo pessoal de chanceler é assim chamado por influência da Constituição do Império alemão de 1871 a que já oportunamente fizemos referência. O chefe do Estado, investido no caráter de órgão representativo do povo e nos poderes próprios da soberania nacional que a Constituição lhe confira, não exerce por si o poder governamental: reservando-se a posição de árbitro dos diversos órgãos governativos, escolhe um primeiro-ministro ou chanceler a quem confia o encargo de governar e que lhe proporá os ministros, secretários ou subsecretários de Estado que forem necessários".

Na democracia direta, as decisões são em sua totalidade, teoricamente, tomadas pela comunidade inteira. Já na democracia indireta, um corpo é eleito para fazer as leis e tomar as decisões políticas.

O controle dos governantes, na democracia direta, é difícil e fica sujeita a demagogos. Na democracia representativa, o controle também não é fácil. Os representantes nem sempre manifestam a vontade popular, mas a separação entre poderes constituídos e constituinte permite uma maior vigília.

Essas são as razões por que ambas são inconciliáveis. É difícil reconhecer isso, sobretudo quando a democracia representativa vem se deparando com a profunda crise⁷⁰.

Em suma, é impossível conciliar a utopia da democracia direta com a concretude da democracia representativa. Sonhos não são construídos do suor da realidade. A realidade não pode ser vivida ignorando os fatos e confundindo ficção e realidade.

IV – ALGUMAS PROPOSTAS DE REINVENÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE

Saber o que os fatos significam revela-se importante para identificar o que precisou, precisa e precisará ser reinventado na política. Pontuaremos, previamente, apenas cinco propostas, considerando o que há de comum em todas: a reinvenção da representatividade e da democracia, juntamente com a tentativa de libertar a vontade popular, até então encastelada no Legislativo. O objetivo não é explicar em detalhes cada uma delas, mas tão-somente indicar seus traços gerais:

- 1º) A democracia deliberativa, seja na visão procedimental, seja na visão substantiva, atua na reconstrução da representatividade. Isso porque a discussão no espaço passa a influenciar, com maior força, o processo de tomada das decisões políticas, bem como a submetê-lo a críticas depois de tomadas implementadas as decisões⁷¹.
- 2º) A reinvenção do papel do Judiciário no interior da democracia representativa foi uma tônica dos últimos tempos. O desenvolvimento

70 TELLES, Ignácio da Silva. *A experiência da democracia liberal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 130: "Acontece que o Sistema Representativo Parlamentar não tem cumprido devidamente a sua missão. Não tem conseguido representar o povo ou a Nação, e não tem condições estruturais para fazer as leis do país com a necessária objetividade e presteza. Inevitavelmente, os órgãos do Poder Executivo, precisando de qualquer maneira enfrentar os problemas do país, começam a invadir as áreas de competência dos órgãos legislativos".

71 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre a facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 1997. Veja-se também: GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* United Kingdom: Princeton University Press, 2004.

do controle de constitucionalidade permitiu um maior controle da compatibilidade entre a lei e a Constituição e, por conseguinte, do respeito do Legislativo aos ditames constitucionais⁷². O ativismo judicial permitiu uma maior defesa dos direitos fundamentais, uma maior proteção dos direitos das minorias⁷³. Revela-se, também, uma força contramajoritária no sistema de separação dos poderes⁷⁴. Mas, ao mesmo tempo em que os poderes do Judiciário cresceram, foram sendo desenvolvidas técnicas para evitar arbitrariedades. Soube lidar a emergente sociedade aberta de intérpretes da Constituição, por exemplo, com a ampliação do rol de legitimados para deflagrar o controle de constitucionalidade ou, simplesmente, pela consulta aos setores populares envolvidos no litígio, como é o caso do *amicus curiae*⁷⁵.

3º) Não só o governo do Estado foi reinventado. Também a sociedade passou por transformações intensas. A adoção da democracia ocasionou modificações do macro e do microcosmos. As escolas vêm passando por uma série de transformações, tais como a participação dos pais e da comunidade no desenvolvimento das atividades do ensino. Nas fábricas, são propostas a participação nos lucros e, eventualmente, os empregados participam das decisões da empresa⁷⁶.

4º) Entre a sociedade e o governo foram criados instrumentos para incrementar a representatividade por meio da manifestação popular frente aos governantes, além do mero sufrágio. São institutos como (i) o plebiscito⁷⁷, (ii) o referendo⁷⁸, (iii) a iniciativa popular⁷⁹,

72 Na experiência americana, o caso *Marbury vs. Madison* foi o principal responsável por ensinar ao mundo a idéia de supremacia da Constituição. Por outro lado, a experiência alemã e a clássica discussão entre Hans Kelsen e Carl Schmitt a respeito de quem deveria ser o guardião da constituição. O primeiro defende que deve competir a uma corte constitucional (KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins fontes, 2003). Já o último defende que "já existe um guardião da Constituição, a saber, o Presidente do Reich" (SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 233). A discussão é relevante para democracia, porque, ao delimitar a quem compete preservar a Constituição, determina-se também quem deve azeitar os atritos entre os poderes de modo a proteger a representação popular.

73 PAUPÉRIO, A. Machado. *Teoria geral do estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1964. p. 290: "A democracia seria, assim, para esses, o governo da maioria com respeito pelas idéias da minoria".

74 BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch: the supreme court at the bar of politics*. New Haven and London: Yale University Press, 1962. p. 16: "*The root difficult is that judicial review is a counter-majoritarian force in our system*".

75 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

76 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

77 SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Direito constitucional: curso e comentários à Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, t. I, 1953. p. 223: "O plebiscito é o direito do povo, sem o concurso dos poderes constituídos, de dar ou negar força de lei a proposições que lhe sejam submetidas. Foi por meio do plebiscito que Napoleão se fez imperador dos franceses".

78 SAMPAIO DÓRIA, op. cit., p. 220: "O referendo não é aquiescência do povo a um acto perfeito e acabado do parlamento. Mas uma colaboração na feitura da lei".

79 SAMPAIO DÓRIA, op. cit., p. 221: "Não se trata de uma colaboração do povo na elaboração da lei. Mas de elaboração integral da lei, ou de suas bases. E como a soberania reside no povo, não há matéria de estado que possa escapar às iniciativas populares".

(iv) o *recall*, (v) a dissolução do parlamento, (vi) o veto popular⁸⁰, (vii) as consultas ao povo⁸¹, (viii) a opção local⁸², (ix) a cassação popular⁸³.

5º) De todas as reinvenções, contudo, aquela que é própria do tempo presente refere-se à democratização da sociedade internacional⁸⁴ e a internacionalização dos Estados e das sociedades⁸⁵. Houve uma verdadeira convergência entre a política internacional e a política interna; do direito internacional e do direito constitucional; da integração regional pelos blocos econômicos e as políticas macroeconômicas dos países⁸⁶.

APONTAMENTOS FINAIS

Nesse momento, podem ser compendiadas as principais idéias desenvolvidas ao longo do texto. Vejamos:

1. O histórico da democracia na porção ocidental do mundo revelou os desafios vivenciados pela democracia, tanto no plano das idéias, quanto na prática até consolidar-se como ideologia vitoriosa.

80 SAMPAIO DÓRIA, op.cit., p. 221: "O segundo instituto do governo é o veto popular. O veto é a rejeição pelo povo de uma lei já ultimada. Dentro do prazo legal, certo número de cidadãos, cujo mínimo a lei determina, pede que se submeta à votação popular uma lei cuja revogação pleiteia".

81 SAMPAIO DÓRIA, op. cit., p. 222: "O povo é chamado apenas a emitir seu parecer, e, seja qual for, ele não equivale à participação sua no acto legislativo e, por isso, não obriga".

82 SAMPAIO DÓRIA, op. cit., p. 223: "Em sexto lugar, a opção local que é a faculdade concedida a certas divisões administrativas, para adoptar as leis que tenha por mais convenientes".

83 SAMPAIO DÓRIA, op. cit., p. 223: "A cassação é recente instituto o governo directo, e o mais perigoso. É o direito de exonerar magistrados, cassar o mandato a deputados, demitir funcionários e, até, reformar sentenças".

84 SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10.3, 3-17. Johns Hopkins University Press. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>>. Acesso em: 26 de agosto de 2007.

85 No âmbito da teoria da constituição, especificamente no que tange a teoria do poder constituinte, isto é, o poder de criar, reconstruir e reformar o Estado, essa internacionalização do Estado e da sociedade tem sido abordada a partir da constatação de novos personagens: o poder constituinte supranacional e internacional. No primeiro caso, um poder constituinte que se manifesta, via de regra, no bloco regional criando, reconstruindo e legitimando as esferas superiores. Sua base de apoio não é mais um povo, mas os povos dessa dada região. Já, no segundo caso, a comunidade internacional organiza-se para criar, reconstruir ou legitimar um processo de construção do Estado. A respeito, veja-se, respectivamente, ANDREIOULO RODRIGUES, Maurício. *Poder constituinte supranacional: esse novo personagem*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000; CONI, Luís Cláudio. *A internacionalização do poder constituinte*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006.

86 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 77: "O círculo vicioso pode ser formulado deste modo: só numa sociedade internacional plenamente democratizada todos os Estados poderão tornar-se democráticos. Mas uma sociedade internacional plenamente democratizada pressupõe que todos os Estados que a compõem sejam democráticos. Não obstante, o número dos Estados democráticos tem aumentado, e os primeiros passos para democratização da sociedade internacional já foram dados. Isto pode fazer pensar que os dois processos, em vez de constituírem obstáculos recíprocos, se apoiem mutuamente. Mas neste ponto a previsão cede passo à profecia".

2. A democracia direta consiste na participação integral do povo nas decisões do governo. Tal participação, em realidade, é inviável. Por isso, afirmou-se que a democracia direta não passa de uma ficção que vem sendo divulgada ao longo dos séculos.
3. Democracia indireta ou representativa é o governo do, pelo e para o povo.

O povo deve possuir instrumentos para escolher os representantes e, ao mesmo tempo, para fiscalizá-los a fim de que executem suas funções com vistas no interesse público. Esse governo revela-se, atualmente, uma fatalidade inescapável na porção ocidental do globo. Isso porque a democracia direta é uma ficção e as demais formas de formas são inadmissíveis no contexto contemporâneo.

4. Democracia representativa e democracia direta são inconciliáveis. Numa, há escolha dos representantes, delegação de poderes e controle entre poder constituinte e poder constituído. Noutra, existe uma pseudo-representação integral da comunidade nas decisões políticas, teoricamente inexistente delegação de poderes e o controle das decisões é mais difícil e sujeita a demagogos.
5. Inúmeras foram as propostas de reinvenção da representatividade e da democracia. Todas com o intuito de libertar a vontade popular, até então encastelada no Legislativo. Apontamos apenas cinco dessas reinvenções: (i) Descobriu-se o espaço público e a democracia deliberativa. As decisões políticas eram discutidas não apenas no parlamento, mas também na mídia e nos locais abertos à discussão em geral; (ii) a sociedade foi tomada por uma onda democrática. A família, as fábricas, as escolas tomam decisões de forma menos autoritária. Passou a se presenciar uma democracia social; (iii) o judiciário deixou de ser a boca que pronuncia a lei. Tomou um papel mais ativo, abrindo-se, inclusive, não só aos especialistas, mas também aos grupos sociais; (iv) os mecanismos de participação popular na representação popular, tais como o plebiscito e o referendo; (v) a democracia do poder constituinte do povo vem abraçando o cenário internacional. O casamento entre ambos conferiu contornos novos à democracia representativa.

Em desfecho, é preciso admitir que, embora tenhamos conscientemente reconhecido serem inconciliáveis a democracia direta e representativa, o estudo desses modelos de reinvenção da representatividade decorreu da procura inconsciente pelo arquétipo lendário de governo, capaz de unir ambos modelos de democracia. Não encontramos o elo perdido. Legitimidade e praticidade continuam guardando certa distância. Mas, ao menos dessa saga, restou a convicção de que a democracia se reinventou e, resistindo ao passar dos anos, continuará se reinventando por muito tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREIOULO RODRIGUES, Maurício. *Poder constituinte supranacional: esse novo personagem*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch: the supreme court at the bar of politics*. New Haven and London: Yale University Press, 1962.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Direito constitucional*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

_____. *Três ensaios sobre a democracia*. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Cardim & Alrario, 1991.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. Belo Horizontes: Del Rey, 2007.

CÍCERO, Marco Túlio. *Da república*. São Paulo: Escala, [s.d.].

CONI, Luís Cláudio. *A internacionalização do poder constituinte*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Filosofia política*, São Paulo: L&PM, Unicamp/Ufrgs, n. 2., 1985.

_____. *Princípios políticos constitucionais*. Trad. Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1989.

ELY, John Hart. *Democracy and distrust*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1973.

FUKUYAMA, Francis. The end of history? Disponível em: <<http://www.viet-studies.info/EndofHistory.htm>>. Acesso em: 26 de agosto de 2007.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* United Kingdom: Princeton University Press, 2004.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 1997.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The federalist: american state papers. *Encyclopaedia Britannica: Great Books of the Western world*, n. 43, 1971.

KELSEN, Hans. *Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- _____. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins fontes, 2003.
- LINCOLN, Abraham. Address at the Dedication of the National Cemetery at Gettysburg. November 19, 1863. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/files/14721/14721-h/14721-h.htm>>.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Editorial Ariel S/A, 1986.
- MACHIAVELLI, Niccoló. *O príncipe*. São Paulo: Hemus, 1977.
- MONSTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Nova cultural, v. I., 1997.
- PAUPÉRIO, A. Machado. *Teoria geral do estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1964.
- PLATÃO. *A república*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, t. I, 1967.
- _____. *Democracia, liberdade igualdade: os três caminhos*. Campinas: Bookseller, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Direito constitucional: curso e comentários à Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, t. I, 1953.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982.
- _____. *O guardião da constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10.3, 3-17. Johns Hopkins University Press. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>>. Acesso em: 26 de agosto de 2007.
- SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- SIEYÈS, Joseph Emmanuel. *A constituinte burguesa: o que é o Tiers État?* Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria da constituição e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- TELLES, Ignácio da Silva. *A experiência da democracia liberal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1977.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971.

Apresentação

André Rufino do Vale

Mestre em Direito pela Universidade de Brasília – UNB.

A Constituição não é apenas texto. A Constituição é, sobretudo, norma. A Constituição, nesse sentido, é o que a interpretação permite dizer que ela é.

Há quem diga que a Constituição é o que a Jurisdição Constitucional diz que ela é.

A afirmação não é falsa. Hoje em dia, somente se torna possível apreender os verdadeiros contornos de um ordenamento constitucional a partir dos extensos volumes de julgados das Cortes Supremas. Não se pode desprestigiar uma postura realista de análise da Constituição. É o que propugnava o realismo jurídico de Oliver Wendell Holmes: “As profecias sobre o que os tribunais farão de fato, e nada mais pretensioso, são aquilo que quero dizer com o direito”. Daí a importância dos repertórios de jurisprudência, das revistas especializadas, dos informativos dos tribunais, que são representativos de um direito vivo ou dinâmico (*law in action*), como concebido por Roscoe Pound.

Mas a afirmação tampouco é verdadeira. Lembrem-se as palavras de Rawls: “A Constituição não é o que a Suprema Corte diz que ela é, e sim o que o povo, agindo constitucionalmente por meio dos outros poderes, permitirá à Corte dizer o que ela é”.

Há muito se propugna por uma hermenêutica constitucional como elemento da sociedade aberta de Popper (elemento resultante e, ao mesmo tempo, formador ou constituinte dessa sociedade). Com o Professor Peter Häberle, aprendemos a reconhecer que todo aquele que vive a Constituição é, em verdade, seu legítimo intérprete (*Wer die Norm lebt, interpretiert sie auch*). Hoje, temos como certo que a interpretação constitucional não é tarefa cometida apenas aos juízes, e muito menos está restrita às Cortes Constitucionais. A democratização do processo interpretativo torna impensável uma hermenêutica da Constituição sem a participação do cidadão ativo e da esfera pública pluralista (*die pluralistische Öffentlichkeit*).

Assim, se a Jurisdição Constitucional permanece com a responsabilidade de dar a última palavra sobre a interpretação da Constituição, suas

decisões devem ser alvo constante dos olhares atentos e críticos da sociedade aberta.

A manutenção de um espaço público ativo de produção de comentários e estudos críticos a respeito das atividades da Jurisdição Constitucional cumpre um papel fundamental dentro desse processo aberto de interpretação da Constituição. Um espaço permanente de observação; um observatório da Jurisdição Constitucional.

Nesse contexto, o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP cria o Observatório da Jurisdição Constitucional, que pretende ser mais um espaço aberto à comunidade de intérpretes da Constituição.

O Observatório da Jurisdição Constitucional será acessível não apenas aos estudantes do Instituto, mas a todos que queiram publicar notícias, opiniões, artigos doutrinários, comentários e críticas a respeito das atividades da Jurisdição Constitucional.

A importância da análise do direito comparado, como quinto elemento da moderna hermenêutica constitucional, (Häberle) também faz desse espaço um Observatório Internacional, cujo objeto abrange igualmente as decisões produzidas nas Cortes e nos Tribunais de outros países e das comunidades internacionais.

A necessidade de se conferir o máximo grau de publicidade ao Observatório foi decisiva na substituição das tradicionais publicações impressas pelo espaço virtual democrático da rede mundial de computadores, cujo acesso simples e célere poderá ser feito por meio do sítio do IDP (www.idp.org.br). A utilização da Internet permitirá também a manutenção de espaços destinados a comentários e debates sobre os artigos publicados. Enfim, um espaço de análise, crítica, produção e debate.

A todos aqueles que desejem participar, os artigos devem ser enviados ao endereço eletrônico observatorio@idp.org.br.