BIBLIOTECA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
237/92
2068-9

# REFLEXÕES SOBRE A DEMOCRACIA

THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI

A ciência política precisa para a análise dos problemas que a afligem e que abrangem a generosidade dos fenômenos com que se deve precipuamente se preocupar, as relações e os comportamentos da vida política, fixar alguns conceitos básicos das instituições e sistemas políticos.

Entre estes, o entendimento do que seja democracia e a análise das instituições democráticas, parecem essenciais.

O conceito fundamental da democracia está vinculado à idéia de liberdade e a democracia política à de representação.

Refiro-me à democracia — vocábulo de muitos significados, de acordo com as conveniências e interesses, mas com um único sentido verdadeiro.

Para isso é preciso partir do princípio de que a democracia só pode prosperar onde existe as liberdades essenciais e um sistema de garantias dessas liberdades.

A liberdade política não existe sem as demais liberdades e, por isso mesmo, a democracia, sendo definida como um sistema apoiado essencialmente na liberdade pelo voto, a sua prática é impossível onde não existem as demais liberdades, como as de pensamento, de opinião, de reunião, de associação e todas aquelas indispensáveis à prática do regime.

Foi por isso que se procurou encontrar o começo da democracia moderna na luta travada na Inglaterra, sob os Stuarts para a conquista da liberdade religiosa e que principalmente os autores ingleses,[1] consideraram o movimento da Reforma a conquista inicial da idéia democrática.

O princípio da igualdade, isto é, de que todos os homens nascem livres e iguais, foi o pensamento central da vida democrática. Facilmente, concluiu-se pela conquista da liberdade política.

Na história da democracia algumas grandes figuras são representativas dos seus princípios.

John Stuart Mill deixou-nos um livro famoso — *Le gouvernment representatif* — onde o princípio democrático representativo está exposto

1 Laski, H. *English democratic ideas in the XVII century.*

em sua pureza, excluindo de sua participação os elementos que podem deformá-lo.[2]

A participação do indivíduo periodicamente na formação do poder é, para ele, a forma ideal de governo.

Alexis de Tocqueville[3] examina as instituições americanas nos meados do século XIX e aprecia especialmente o espírito de igualdade que domina aquela sociedade.

Abraão Lincoln, autor da famosa fórmula democrática — governo do povo, pelo povo, para o povo — que é a expressão primária da idéia democrática, mas que se foi aperfeiçoando nas instituições representativas.

Dewett é uma referência peculiar à democracia, por que o grande educador[4] ligou os dois problemas como peças gêmeas. Pela educação é que se atinge a realização efetiva do governo democrático. Antes e ao mesmo tempo, diremos, um processo ou um sistema de educação que conduz a convivência humana a uma solução ideal.

A democracia é um estado de espírito, e uma consciência que leva o homem a um comportamento correto com os seus semelhantes, o que somente se obtém por meio de uma educação adequada.

A Igreja católica tem se aproximado do regime democrático, depois de lhe ter feito severas reservas.

As encíclicas papais têm aceito o princípio. Leão XIII na encíclica *Libertas, de* 20 de junho de 1888, já afirmava que "a Igreja não reprova nenhuma das diversas formas de governo, desde que sejam aptas a proporcionar o bem-estar dos cidadãos".

Pio XII na mensagem de Natal, 1944, definia a sã democracia como aquela que permitia ao homem liberdade de exprimir sua opinião sobre os seus deveres e sacrifícios e ao mesmo tempo não ser forçado a obedecer sem primeiro ter sido ouvido.

Mas a democracia sadia é aquela que garante seus direitos em benefício do bem comum.

O governo efetivo e com autoridade é também condição da democracia.

Finalmente, João XXIII na *Pacem in Terris,* embora não se refira ao regime democrático abre, entretanto, as portas a todas as formas de governo, desde que este atenda ao bem comum e nele se ache os poderes divididos de acordo com as suas funções.

Observa Pelczynske[5] que faz 150 anos a palavra democracia não tinha importância, só era mencionada em certos livros de ciência política.

Foi no meado do século XIX que ela foi criada, já com os apelidos da Tory e Liberal, passando os mais radicais a chamá-la de social. Quando o catolicismo aceitou o regime democrático, nasceu a democracia cristã,

[2] Stuart Mill, John. *Le gouvernement representatif.* 3. ed. 1877.

[3] Tocqueville, Alexis. *La démocratie en Amerique.*

[4] Dewet. *Democracy and education.*

[5] Pelczynske. *Can democracy be totalitarian.* Apud: *Political thought since World War II.* p. 53.

e daí por diante, até os comunistas se converteram chamando o seu regime de democracia popular e os adjetivos se multiplicaram — democracia capitalista, proletária, industrial, representativa, política e até totalitária, em obra do Prof. Talmond.[6]

A observação é rica de exemplos, e feita a reserva quanto à identificação da democracia cristã com a Igreja, o que não bem exato, merece uma referência especial a chamada democracia totalitária que representaria, afinal um desvirtuamento, uma deformação do sentido tradicional da democracia e que se realizaria pelo domínio dos partidos e eventualmente de um partido.

Alguns equívocos têm sido assim provocados pela confusão dos princípios e a sua substituição por outros que revelam outros sistemas políticos que não aqueles de origem popular.

A perturbação semântica, já assinalada pelas numerosas e variadas adjetivações, tem a sua expressão maior na chamada democracia popular, ou soviética, espécie de democracia totalitária, como se todas as democracias não fossem, por definição, de origem popular.

A palavra, entretanto, tem um sentido mágico, ou melhor, um sentido místico que serve, no caso, mais como *slogan* do que, propriamente, como definição de um sistema político.

Como já se disse, a democracia ocidental é fundada na liberdade e na igualdade, na vontade soberana do povo, manifestada pelo voto, ao escolher os seus representantes aos diversos poderes do Estado.

A constituição do poder pelo voto é, assim, a manifestação expressa do consenso popular sem o qual não existirá governo legítimo na democracia.

Esse assentimento, ou consenso do povo, não é, portanto, puramente passivo, mas se exprime, não só na manifestação pelo voto, mas também no assentimento livre, dentro de quadros partidários, em número de dois ou mais partidos, que permita uma escolha, uma opção, por menor que seja, entre candidatos.

Ora, no regime do partido único, a opção é impossível, e o ingresso nesse partido só pertence a uma categoria de pessoas selecionadas, identificadas com o pensamento, a doutrina e as ordens do partido.

Não há, pois, democracia.

Para contrariar a tese democrática, os partidários da democracia popular dizem que ela é formal, porque não atende às condições econômicas do povo, é uma política de classes, discriminatória.

A democracia política se caracteriza principalmente por três princípios considerados fundamentais — a participação do povo na organização do poder, a lei das maiorias e o respeito às minorias.

A participação do povo por meio do voto, como um todo, sem discriminação por classes ou grupos sociais, mas em sua unidade de representação de todas as camadas sociais.

[6] Talmond. *The origins of totalitarian democracy.*

Essa participação do povo se distingue, portanto, de outras formas de representatividade que se encontram nos sistemas corporativos ou quando somente uma classe social pode exercer o direito da escolha.

Daí a teoria, de que o eleitorado, isto é, os que integram o corpo eleitoral constitui seu verdadeiro poder, porque nele reside a soberania nacional e que os representados se integram com os representantes, como expressão de um único poder.

O nosso princípio constitucional — "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido" — define bem sua idéia, porque representantes e representados se identificam na representação da soberania nacional.

O princípio majoritário, embora seja a base do mecanismo democrático, tem sido criticado, pois que ele reduz a margem da liberdade natural indispensável da democracia.

Estando cada um, em princípio, sujeito exclusivamente à sua vontade, a submissão ao voto da maioria importa redução ou limitação dessa autonomia ou autodeterminação.

Mesmo aquele que vota com a maioria não decide pela sua própria vontade.

Mas a ordem social exige uma compreensão melhor de cooperação. A liberdade política pressupõe acordo no campo social.

O princípio da maioria é, portanto, aquele que, na observação de Kelsen, melhor assegura a liberdade política.

Se uma determinada ordem não pudesse ser mantida senão pela vontade de todos, então um indivíduo ou uma minoria poderia impedir a modificação dessa ordem, o que seria iníquo.

Mas o princípio da maioria também exige a obediência ao da igualdade.

Essa relação entre a liberdade e a igualdade, é que constitui a base do sistema democrático que se identifica com o das relações entre a ordem social e a vontade individual.

O princípio da maioria permite o equilíbrio das vontades individuais com o interesse geral, porque todos participam em igualdade de condições da formação da vontade coletiva.

A aceitação do voto da maioria é um pressuposto do sistema, dependendo a apuração dessa vontade, evidentemente, de processos que sirvam para eliminar as distorções do mecanismo.

Daí a necessidade de atender aos interesses dos grupos minoritários, dentro daquele princípio de Rousseau, da *volonté générale,* como base do sistema democrático. Ele se transforma, assim, em um sistema de compromissos que leva os grupos majoritários a considerar o interesse geral, na orientação de sua política e de suas decisões.

A formação de correntes de opinião é outra exigência do bom funcionamento do regime democrático, porque é através dessa corrente que se organizam os partidos e se estabelece a controvérsia sobre os problemas de governo.

Cada vez se torna mais necessário na disciplina da opinião pública, seja na base de ideologias, seja na base de interesses legítimos devida-

mente organizados, para evitar o domínio de massas heterogêneas, sem orientação e disciplina.

A democracia, para isso, organizou-se na base de partidos políticos, obedecendo a regimes jurídicos variados, em número também variável.

Por isso, devemos pôr em destaque o papel essencial desses partidos no funcionamento do regime democrático como elementos de aglutinação de correntes de opinião.

Essa luta se caracterizou principalmente pela preservação dos direitos do indivíduo, pondo fim às desigualdades e às discriminações e pleiteando a conquista de novos direitos que permitam a plena realização da pessoa humana.

Pode-se dizer que, originariamente, todo o movimento de reivindicação foi individualista; somente mais tarde, em época relativamente recente, tornou-se social, como veremos.

Esse individualismo funda-se nas próprias idéias que inspiram o nascimento do pensamento democrático, ligado intimamente aos direitos do indivíduo e à participação no processo político, como emanação de sua própria personalidade.

Há uma perfeita identidade e coincidência entre o começo dos regimes democráticos e a Declaração dos Direitos do Homem, quer na Europa, quer nos Estados Unidos, inspirados em linha reta de Rousseau ou de Locke.

Sem o conhecimento desses direitos fundamentais da pessoa humana, a idéia democrática seria impossível, porque liberdade e igualdade somente se encontram no regime político democrático.

Por isso é que na Declaração Universal dos Direitos do Homem também se inclui este, de participar da vida política.

Conquistando a sua liberdade o homem também conquistou esse direito de colaborar na organização dos órgãos do Estado.

Na evolução histórica da democracia a conquista dos direitos fundamentais atende à realização da forma política. É que o poder absoluto de tal forma se implantou na estrutura política dos Estados que dificilmente a conquista dessas liberdades se tornou efetiva.

Por outro lado, a realização da democracia dependia de circunstâncias especiais, notadamente do preparo do povo para o exercício do seu poder. Não foi sem luta e percalços que ela se tornou efetiva, e, ainda assim, sem que até hoje se pudesse estabelecer no mundo todo, em caráter efetivo.

O Prof. Field[7] considera elementos indispensáveis de uma democracia, os seguintes:

1. Interesse geral pela coisa pública, porque não há sistema que possa funcionar se não existe o interesse dos que dele participam, para o seu funcionamento.

2. Um mínimo de educação, pelo menos a alfabetização. Entende o autor ser absurdo admitir o analfabeto com direito de voto.

[7] Field. *Political theory.*

3. A existência de liberdade de opinião e de discussão. Ela deve ser exercida de tal forma que possa produzir seus resultados, principalmente com a possibilidade de transformar a opinião por meio de debates, muitas vezes sem objetivo direto, mas visando orientar o poder.

4. Condições econômicas indispensáveis à existência de um certo nível social.

Esse argumento abrange, como se vê, alguns elementos básicos para que o indivíduo e a sociedade em que vive possam ter o que Easton chamou "The common sense idea of political life", isto é, a idéia do senso comum da vida pública, uma concepção mediana de seus problemas.

Richard Walhein[8] reduz aos seguintes princípios os fundamentos de que se servem geralmente os anglo-saxões para justificar a democracia:

1. A regra para o gozo de qualquer forma de autoridade política é a educação moral. No terreno de igualdade as oportunidades devem ser extensivas ao maior número e, na democracia, a todos. Este argumento que se encontra originariamente em Aristóteles, mas no âmbito da cidade, torna-se na extensão do mundo moderno irreal e impraticável.

2. O segundo argumento é de que a opinião verdadeira em questões morais ou políticas é privilégio do homem comum. Sendo assim, o poder na comunidade deve ser atribuído a ele; e isto ocorre somente em uma democracia, o que prova também a sua superioridade.

Esse argumento é fundamental na concepção grega de democracia. No pensamento moderno recebeu apoio em virtude de uma certa teoria de ordem toda emocional do valor da natureza humana que não se corrompe pelo bem-estar, luxo e educação.

Em sentido contrário, a democracia tem sofrido críticas pela descoberta da irracionalidade do homem, pela moderna psicologia.

Esses argumentos, entretanto, não confusos e nada provaram até hoje.

3. Uma versão mais materialista do argumento precedente é de que o homem comum é o melhor juiz não do direito da comunidade, mas dos seus próprios interesses.

Em conseqüência, se ao povo é permitido controlar o governo, então o interesse do povo é dominante.

4. O outro argumento contraria os anteriores. Segundo este é impossível a qualquer um saber o que é o certo para a comunidade ou onde se encontra o verdadeiro interesse de seus habitantes. Daí sucede que a cada um seria permitido fazer o que desejasse, contando que fosse socialmente possível. Ora a única sociedade em que isto se tornaria possível seria a democrática. Uma variante estaria em não insistir em uma atitude, mesmo considerada de interesse geral, se todos na comunidade não estiverem de acordo.

[8] Walhein, Richard. *Democracy*. Apud: *Political thought since World War II*. p. 122.

5. No último degrau da escala deve-se reconhecer que todos têm o direito de controlar o governo, mas que esse direito só é reconhecido na democracia, daí ser esta a melhor forma de governo.

Este argumento foi sujeito a duas críticas:

a) de que a concepção do direito natural é metafísica. Mas o direito natural pode merecer, e freqüentemente isso acontece, uma interpretação metafísica, mas não necessariamente;

b) foi dito que é absurdo admitir-se que todos têm um direito natural de exercer controle sobre o governo quando, na realidade nem todos podem fazê-lo.

6. Finalmente, deve-se considerar irrelevante saber se a democracia pode, de fato, melhorar o bem-estar, salvaguardar direitos etc., porque a verdade é que, nas condições modernas, é a única possibilidade em desenvolvimento.

Em síntese, são argumentos válidos tirados da experiência democrática.

Tem-se procurado antepor também a uma democracia chamada liberal, outra que teria o nome de social.

Rigorosamente, a distinção não se justificaria porque toda democracia é liberal, do momento que ela se assenta na liberdade como princípio fundamental e na igualdade como condição essencial para sua existência. Democracia liberal é, portanto, a conjugação de dois princípios sobre os quais se baseiam todos os sistemas democráticos.

O qualificativo social não contraria o liberal, tratando-se de regime político, mas apenas significa uma ênfase maior em certas categorias, de direitos que merecem especial proteção, e um sistema de restrições no sentido de valorizar os aspectos sociais das relações humanas.

Costuma-se, é verdade, contrapor a economia liberal, fundada na liberdade maior das relações econômicas e outro tipo de economia que pressupõe um maior controle do Estado, uma intervenção mais acentuada do poder público nas relações econômicas. Mas não seria lícito transpor um conceito para o terreno político, discriminando formas diferentes de um mesmo sistema político, de bases permanentes.

O que há, na realidade, é a existência entre os novos partidos políticos daqueles de diferentes tendências ideológicas, notadamente os de orientação socialista. Até partidos comunistas foram admitidos nas organizações democráticas, a denunciar precisamente, a permanência nestes regimes do mesmo espírito liberal e igualitário que serve de base às organizações democráticas.

Vencedores os partidos socialistas, imprimem à política governamental, mais no terreno econômico e social do que no político, como ocorre na Suécia e na Inglaterra, uma orientação consentânea com os princípios dos partidos.

As regras do jogo político, entretanto, não têm sido alteradas, permanecendo as mesmas instituições políticas democráticas.

É que sendo um sistema político representativo do povo, o eleitorado cresceu de forma espetacular, movimentando uma grande massa na participação do processo político. Cresceu o eleitorado com o aumento da densidade democrática e com a maior facilidade de acesso da população aos conhecimentos fundamentais exigidos para a sua habilitação como eleitor.

Com esse crescimento numérico também se transformaram os métodos, os processos e os instrumentos da propaganda eleitoral. A massa é hoje agitada por uma poderosa máquina que a sensibiliza e emociona.

Por outro lado, os problemas políticos, econômicos, sociais e outros que são de interesse da comunidade, se multiplicarem e assumirem uma grande complexidade, agravada pela pressão de interesse, pela corrupção política, pela infiltração ideológica. A perplexidade do homem diante de seus problemas e a escolha dos homens que devem supostamente resolvê-los é cada vez maior.

O sistema democrático tem sido considerado, por uns, incapaz de ser praticado com eficácia; outros, nele procuram introduzir modificações incompatíveis com a sua índole e natureza.

Verificou-se, por isso mesmo, uma modificação profunda das elites, ou como querem outros, da classe dirigente, no trato dos problemas políticos, pela necessidade de atender ao peso enorme da massa nas soluções eleitorais.

É que estas se impuseram também pela compreensão que têm dos seus problemas, pelo menos os medianos, e exercem pressão sobre o poder político, por diversos processos.

Se é exato que a massa é por natureza pluralista, heterogênea, diferenciada, e muito discordante, dada a sua formação e multiplicidade de interesses que representa, ela, entretanto, se apresenta impressionantemente unida quando se trata de reivindicações que interessam mais profundamente à comunidade.

Por mais contraditório que pareça, a unidade dessa sociedade tira a sua força da desigualdade e das discriminações.

Não obstante, não se pode considerar a sociedade de massa como um todo homogêneo, embora se possa caracterizar por um sentimento comum que tem as suas origens na sua própria formação.

Ela se une por um sentimento primário, mas solidarista, e a sua união decorre de um sentimento de libertação das antigas elites, para se construir em poderosa força democrática.

É entretanto, e por isso mesmo, extremamente sensível à ação demagógica, e assim o futuro da democracia vai depender, na expressão de David Truman[9] do chamado "*consensus* das elites", no processo da subversão do sistema pelos demagogos.

Daí certas precauções tomadas pelos modernos sistemas eleitorais, com o objetivo de preservar a democracia da sua deformação pela demagogia e pelos líderes carismáticos.

[9] Truman, David. American system in crisis. *Political Science Quartely*, 1959.

É evidente que a própria massa encarregar-se-á, dentro desse novo quadro, de substituir os seus líderes, pondo em perigo as velhas elites, mas dificilmente se pode admitir que, não obstante a sua autenticidade, esses novos líderes possuam, pelo menos de início, melhores condições para dirigir a política e os negócios públicos.

Isso prova a necessidade de uma revisão da conjuntura pelas próprias classes dirigentes que teriam, desde logo, de democratizar o poder pela descentralização do poder de decisão e da máquina partidária.

Esse movimento de massas modifica substancialmente a qualidade do voto, porque alguns problemas importantes de governo na ordem interna, como na internacional, escapam ao homem que não tem certo nível de conhecimento e de informações. São aqueles que Adolphe Berle[10] coloca na *transcendental margin*, isto é, numa faixa de transcendência que exige capacidade especial e informações peculiares.

Ora, essa camada é extremamente reduzida em face da massa do eleitorado, é parte pequena do eleitorado.

Tudo isso, conduz, entretanto, uma parcela importante do eleitorado, o homem médio, a uma certa perplexidade diante da gravidade dos problemas que ele tem de resolver pelo seu voto. O eleitor consciente que deseja participar sem emoção do processo democrático, principalmente o homem médio, que deseja estabilidade e segurança, sente-se muita vezes impotente diante do poder da massa, com freqüência qualitativamente mais poderosa, que domina pelo número, as decisões.

É o drama atual das democracias.

A evolução do pensamento individualista, no sentido de uma concepção mais social dos direitos, foi o resultado da própria transformação do pensamento político.

A sociedade se transformou em suas bases. Mas é duvidoso o reflexo que possa ter nas instituições democráticas, porque o fato de ser dada ênfase ao problema social não implica a modificação das regras do jogo político.

O que se verificou foi a criação, dentro do sistema dos partidos, de correntes de opinião que atendem mais particularmente a uma tendência socializante, com reflexos na política econômica, no comportamento da política legislativa, no trato das relações sociais. Isto não importa, como foi dito, a modificação das regras do jogo democrático e das bases das instituições democráticas, mas uma nova colocação de certos problemas..

## Participação e representação

A participação exige efetivamente um sistema que permita a representação do povo na escolha dos governantes.

O processo da escolha é importante, seja ele direto ou indireto, ambos válidos, mas o que importa é a autenticidade da representação,

[10] Berle, Adolphe. *Power without property*. New York, 1959.

a sua qualidade, pela capacidade do eleitor para escolha do seu candidato.

Sendo o sistema democrático essencialmente um processo de participação do povo na formação dos poderes, é óbvio que deve obedecer a uma seleção na qualidade dos representantes, em qualquer das áreas do poder.

Nos sistemas e processos eleitorais cabe propiciar essa seleção de valores, mantendo a autenticidade da representação.

Se o povo é investido dessa responsabilidade de participação, deve possuir os meios para utilizar um processo seletivo eficaz, isto é, que permita uma escolha de representantes idôneos e capazes.

Essas qualidades não são próprias do poder executivo, mas devem ser exigidas também dos demais poderes.

É este o drama da democracia de massas.

## Conclusão

O regime de liberdade, essencial à definição da democracia tem sofrido em muitos países democráticos, limitações impostas pela necessidade de proteger-se contra as infiltrações de outras ideologias, contrárias ao regime democrático. O problema é saber até que ponto podem as instituições democráticas ser compatíveis com as limitações aos seus princípios essenciais.

Para justificar tais limitações têm sido invocados argumentos diversos, notadamente a necessidade de manter as instituições.

É óbvio, porém, que não será possível afirmar a existência de democracia onde as limitações das liberdades podem sofrer restrições mais ou menos profundas.

Poderá haver o que chamaríamos de democracia imperfeita, porque, salvo suas restrições, o regime político e a garantia das liberdades, embora limitadas, ainda subsistem.

Na verdade, uma grande parte do mundo vive sob esse regime de democracia imperfeita ou restrita e outra grande parte nada sabe de democracia.

Será este um estado de espírito, um sistema de vida (*way of life*), a verdade é que, de qualquer forma, esse sistema de vida ou estado de espírito depende dos pressupostos básicos do regime democrático.

Em bora hora, os Estados que vivem sob o comunismo (como a Polônia) deixaram de ser "democracias populares" para se tornarem repúblicas socialistas.

É que democracia tem um sentido só, incompatível com a estrutura política daqueles Estados.

O que cumpre indagar, portanto, é se em países de estrutura social ainda fraca, deve se instituir uma democracia perfeita, com risco do próprio regime, ou se é preferível estabelecer restrições que protejam as liberdades essenciais, contra a subversão.

É uma opção para todos os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.