

## DEMOCRACIA, LIBERALISMO E DIREITOS HUMANOS

É uma grande satisfação e uma grande honra, e ao mesmo tempo uma grande responsabilidade, estar aqui hoje no Universidade de Ijuí (Universidade Regional do Noroeste do RS) para inaugurar o semestre letivo do Curso de Mestrado em Direitos Humanos. Agradeço o prof. Gilmar Antônio Bedin pelo convite, que aceitei de bom grado, mesmo estranhando que fossem procurar uma pessoa lá longe, da Paraíba, quando há muita gente qualificada aqui no Rio Grande do Sul, entre eles os meus amigos Castor e Solon da UNISINOS...

Aceitei o convite principalmente por se tratar de um Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Eu sou professor da UFPB, lotado no departamento de Filosofia e leciono nos Programas de Pós-graduação em Filosofia e em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, que obteve este ano a nota 4 da CAPES o que o habilita a propor um APCN para um doutorado na área interdisciplinar.

Sou fundador e membro, junto com o prof. Luciano Mariz Maia, atual Vice procurador Geral da República, do Núcleo de Cidadania e DH da UFPB que institucionalmente dá suporte ao PPGDH.

Estou engajado no ensino, na pesquisa e na extensão universitária em direito humanos desde que entrei na universidade 30 anos atrás: começamos com curso de extensão, depois de especialização, sobretudo para os policiais e os professores, de mestrado em direito, de mestrado interdisciplinar, realizamos 9 seminários internacionais de Direitos Humanos, o X será este ano de 21 a 23 de novembro e vcs podem achar no site do Núcleo as publicações acadêmicas e didáticas que o Núcleo produziu desde a sua fundação em 2007: [www.cchla.ufpb.br/ncdh](http://www.cchla.ufpb.br/ncdh)

O tema dos DH possui quatro características significativas:

- 1) Aborda as questões mais relevantes para a humanidade;
- 2) É por sua natureza um tema interdisciplinar;
- 3) Favorece uma relação mais estreita entre a teoria e prática,
- 4) Favorece uma articulação mais estreita entre ensino, pesquisa e extensão.

Por isso, parabeno a UniJui pela criação deste programa e parabeno todos vcs professores e alunos que atuam neste curso: estamos engajados no bom combate, no caminho certo da construção de uma sociedade mais justa, mais solidária, mais tolerante, mais digna...

Me considero um missionário dos direitos humanos e estou aqui para conversar e debater com vcs neste momento tão difícil para o nosso sistema democrático de retrocessos tanto na área dos direitos civis e políticos como dos direitos econômicos e sociais.

Estou aqui para compartilhar as preocupações, as angústias, deste momento em que ninguém, sabe ao certo o que vai acontecer: há uma insegurança social, política, jurídica e as nossas categorias de análise não conseguem dar conta de uma realidade que está mudando rapidamente, que está em movimento não se sabe ao certo para onde...

O tema que escolhi junto com o prof. Gilmar, é a relação entre o liberalismo, a democracia e os direitos humanos: vou tratar este tema de forma mais geral para depois tentar chegar mais próximo da nossa realidade atual.

Antes de começar, queria deixar claro o lugar de onde falo, não acredito na neutralidade ideológica ou axiológica de que falava Max Weber. Me considero politicamente de esquerda, sou filiado desde que cheguei no Brasil em 1981 ao Partido dos Trabalhadores e continuo filiado, embora minha militância seja mais limitada hoje ...

Cheguei no Brasil através da Igreja Católica para um período de voluntariado

apoiado por uma ONG italiana no interior da Paraíba na Diocese de Guarabira com dom Marcelo Carvalheira e a irmã Valéria Rezende, e durante todos os anos 80 minha vida foi de militância total a tempo pleno foram os anos melhores da minha vida porque era um período de ascensão dos movimentos sócias, de transição da ditadura para a democracia, de constituinte constituição, de eleições diretas...

Como disse, discordo da tese de uma neutralidade axiológica, ou seja, moral, ou ideológica, mas concordo com Weber e com Bobbio que retoma esta distinção de Weber, que é preciso distinguir a **cátedra**, do **púlpito** religioso e do **palanque** político: são três lugares sociais distintos que é perigoso confundir. Não acredito, como pensava Max Weber, que era um positivista, numa distinção clara entre ciência e ideologia, porém concordo com ele de que a cátedra não pode ser usada como palanque para propaganda político-partidária, nem para proselitismo religioso. A cátedra não pode ser o lugar do dogma, mas da dúvida, do debate, da dialética que permita a discussão das várias posições, inclusive das posições críticas aos direitos humanos. O que é exatamente o contrário do que pretende o projeto chamado de “Escola sem partido”: não se trata de proibir ou inibir ou censurar ou restringir a liberdade de cátedra e o debate ideológico, mas permitir que ele se expresse livremente; dentro dos limites que são aqueles dados pelo pacto constitucional.

### **Mas vamos ao nosso tema**

Quando falamos de democracia, na verdade estamos usando uma expressão sintética para algo mais amplo, ou seja, estamos falando do Estado Democrático de Direito, que inclui na sua formulação dois conceitos distintos e até certo ponto contrários: a democracia e os direitos.

*Stricto sensu* “democracia” significa simplesmente a regra da maioria ou a vontade da maioria; e não há nenhuma garantia de que essa vontade respeite os direitos. Do ponto de vista do arcabouço jurídico os dois elementos se complementam: nas democracias, o fundamento dos direitos é a soberania popular, eles se tornam direitos e garantias fundamentais e constitucionais através do poder constituinte expressão da soberania popular; as famosas cláusulas pétreas da Constituição. Ainda mais, o sistema jurídico deve acompanhar as mudanças que acontecem nos costumes e na opinião pública, o direito, num estado democrático, evolui acompanhando as mudanças que acontecem na sociedade...

Isto funciona ... até certo ponto ... Na verdade há uma contradição evidente, que se expressa nas cláusulas pétreas: elas são fundadas pelo poder soberano constituinte, mas uma vez afirmadas/postas/positivadas não podem ser mais modificadas por este poder, nem por emenda parlamentar, somente se houver uma nova Constituição...

Nesta relação, temos dois extremos a serem evitados: de um lado uma democracia totalitária, expressão de uma cidadania plebiscitária e do outro uma democracia censitária, expressão de uma cidadania restrita.

A democracia, no primeiro sentido, recebeu as críticas mais contundentes, desde os tempos antigos até hoje: Platão a considerava uma forma de anarquia e licenciosidade, Aristóteles de demagogia, Kant uma forma de despotismo, Tocqueville uma tirania da maioria, Stuart Mill uma tirania da opinião pública sobre as minorias, Ortega Y Gasset lamentava a *Rebelión de las masas*, Hannah Arendt lançava o seu magistral ensaio sobre os perigos de uma democracia totalitária e Elias Canetti chamava a atenção para o poder das massas, etc....

Aliás, os regimes totalitários podem ser chamados, neste sentido restrito, de regimes “democráticos”, porque gozavam de um amplo consenso popular: Hitler,

Mussolini ou Stalin teriam ganho qualquer eleição ou referendun porque, de forma espontânea ou forçada, controlavam a grande parte do eleitorado.

É sempre bom lembrar estes episódios, porque a afirmação dos direitos humanos na contemporaneidade, não foi uma “marcha triunfal”. Houve períodos e episódios de retrocesso brutal, como foi a época – que alguns historiadores chamam da “guerra civil europeia” – que iniciou em 1914 e terminou em 1945 (deixando, porém, a heranças da guerra fria até a queda do comunismo soviético em 1989/91), onde houve teórica e praticamente um eclipse quase que total dos direitos humanos no coração da civilizada Europa, dominada pelos totalitarismos de direita (fascismo, salazarismo, franquismo, nazismo) e de esquerda (stalinismo).

Algo parecido aconteceu na América Latina, que pagou um preço altíssimo à guerra fria com os regimes autoritários e as ditaduras militares que vigoraram durante mais de 20 anos, de 1964 até meados dos anos 80, e que tiveram uma base ampla de consenso popular, ao ponto dos historiadores falarem de ditaduras “civis-militares”, pela participação de uma significativa parcela da população no golpe: baste pensar no apoio da Igreja Católica, da OAB da ABI, entidades que posteriormente se dissociaram, mas que inicialmente apoiaram o golpe.

E hoje vivemos uma situação parecida, após o golpe que derrubou a presidenta Dilma e que abriu um período de retrocessos nos direitos individuais e coletivos, civis e políticos, assim como econômicos e sociais: uma situação que ameaça a nossa frágil democracia e que espero não se agrave ainda mais nos próximos meses....

Hoje este dilema está sempre mais claro. Diante da intolerável violência criminal que o país está vivendo (mas também de violência política que está crescendo) se colocássemos em votação plebiscitária a pena de morte, a diminuição da idade penal o armamento da população, e outras medidas liberticidas, e anticonstitucionais incluindo a volta dos militares com certeza esta pauta seria aprovada pela maioria dos cidadãos: entre a segurança e a liberdade, o povo escolheria a segurança, devido ao medo.... Por isso, que estranhei a fala dos ministros Fux e Barroso quando disseram que o STF deve escutar os anseios democráticos da população... O STF é um dos instrumentos de garantia, contra-majoritário que deveria servir para resguardar as cláusulas fundamentais da Constituição independentemente de ter ou não o apoio popular.

Por outro lado, o poder judiciário, que não é eleito pelo povo, não pode se substituir ao poder legislativo e executivo, como está acontecendo no Brasil com a judicialização da política e a consequente politização do judiciário.

Vcs percebem que estamos numa situação difícil entre dois extremos e que não há uma solução teórica que resolva este impasse e não é somente no Brasil: as democracias mais consolidadas estão passando por este mesmo problema.

Um grande debate está acontecendo nos EEUU sobre a democracia e seu crescimento ou declino. Cito somente alguns livros e artigos de jornal:

Yascha Mounk *The People Versus Democracy*, livro que alerta sobre o que o autor chama de “populismos autoritários”

Dois componentes centrais da democracia liberal - os direitos individuais e a vontade popular - estão cada vez mais em guerra uns com os outros. À medida que o papel do dinheiro na política disparou e questões importantes foram retiradas da contestação pública, um sistema de “direitos sem democracia” tomou conta. Os populistas que protestam contra isso dizem que querem devolver o poder ao povo. Mas, na prática, eles criam algo igualmente ruim: um sistema de “democracia sem direitos”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Two core components of liberal democracy—individual rights and the popular will—are increasingly at war with each other. As the role of money in politics soared and important issues were taken out of public contestation, a system of “rights without democracy” took hold. Populists who rail against this say they

Levitsky and Ziblatt, professores de Harvard, escreveram um livro do título assustador: *How democracies die*.

Jason Brennan escreveu um livro publicado pela Yale University Press, também com um título assustador que eu adquiri em formato e-book: *Against Democracy*, em que contrapõe à democracia uma epistemocracia, um poder dos que possuem o conhecimento....

Outro professor, desta vez de Cambridge, David Runciman afirma que estamos assistindo ao fim do Estado moderno, porque confiamos demais de que a democracia possa sobreviver a seus erros.... etc...

E com relação ao nosso tema, Samuel Moyn, professor de história e direito em Yale, que escreveu um artigo intitulado *How the Human Rights Movement Failed*

Outros autores são mais otimistas e afirmam o contrário. O mais otimista que conheço é Steven Pinker, professor em Harvard, que é o autor de um bestseller traduzido no Brasil pela companhia das Letras, com mais de 1000 páginas<sup>2</sup> e que escreveu junto com Rubert Muggah um artigo na Folha de São Paulo, que defende que não há um declínio da democracia...

Para debater esta questão de forma mais aprofundada vou agora definir melhor o que é o liberalismo e quais as principais formas de liberalismo, e fazer o mesmo com a democracia, para depois tentar uma relação entre ambos e chegar a uma conclusão provisória que abra o debate.

Aqui vou dar somente os termos da questão que depois vou aprofundar no texto que vou deixar...

### **Três Tipos De Liberalismo**

Para tratar do liberalismo vou utilizar o livro de José Guilherme Merquior *O liberalismo antigo e moderno*, que é de certa forma o maior livro dele e um clássico que foi reeditado em 2014 e para falar de democracia vou utilizar o Bobbio, *O Futuro da Democracia*.

#### **Liberalismo político, econômico e social**

Utilizando livremente o livro de Merquior, definiria a existência de três tipos fundamentais de liberalismo: o político, o econômico e o social (O quarto tipo seria o liberalismo moral, ou libertarianismo, que não vou tratar aqui)

O liberalismo político inicia com Locke cujas características principais são uma visão da sociedade individualista, não holística (ou Bobbio vai dizer não organicista) não-hierárquica” (pag. 48). O liberalismo político clássico (1780-1860) de Locke a Montesquieu, os federalistas americanos, Benjamin Constant, Tocqueville e Stuart Mill possui algumas características fundamentais já presente em Locke:

As características principais do liberalismo político são:

1. **A divisão dos poderes.** O liberalismo político de Locke introduziu o conceito da

---

want to return power to the people. But in practice they create something just as bad: a system of “democracy without rights.”

<sup>2</sup> PINKER, Steven. *Os anjos bons da nossa natureza*. Porque a violência diminui. São Paulo: Companhia das Letras, 213.

divisão dos poderes: legislativo (fonte principal do poder) executivo e federativo; e mais adiante no século XVIII, com a definição canônica de Montesquieu entre Executivo, Legislativo e Judiciário (1748). Para não permitir a volta do absolutismo do *Ancien Régime*, os liberais introduziram a divisão dos poderes como um controle e equilíbrio recíprocos (*check and balances*) de tal forma que nenhum poder poderia dominar ao outro.

2. A **propriedade**. Locke coloca a propriedade como um direito natural. Por isso, ele é considerado, ao mesmo tempo, o pai do liberalismo político e do liberalismo econômico. A justificativa da propriedade privada nasce a partir do conceito de trabalho:
3. Outra diferença importante com Hobbes é que em Locke o pacto social é, antes de tudo, **um pacto de união** (*pactum unionis*) e somente depois um pacto de submissão ao soberano. Neste pacto o povo não desaparece diante do soberano, como em Hobbes, mas permanece através de representação do Parlamento: fonte do principal poder que é o de fazer as leis que serão executadas pelo Soberano. O Soberano não é, portanto, *legibus solutus*, ou seja, desobrigado de obedecer às leis, mas se compromete a respeitar e fazer respeitar as leis.
4. Disso nasce o **Direito de resistência**. Outra diferença relevante de Locke em relação a Hobbes é que ele admite o direito de resistência, mesmo que com muito cuidado e ressalvas. E conclui esta longa discussão admitindo a possibilidade de resistência ao poder quando ele se torna tirânico e de devolução do poder supremo, o legislativo ao povo: com efeito, ele havia participado a uma revolução que era uma resistência ao poder absoluto do Rei.
5. A **tolerância**<sup>3</sup>. Nas *Cartas sobre a tolerância* Locke propõe o conceito de **tolerância religiosa** que terá uma grande importância para a afirmação dos direitos civis. Locke retira a religião do Estado, que oficialmente não professa nenhuma religião, tornando assim a religião um assunto privado e a Igreja uma associação privada; e permitindo a coexistência de várias religiões num mesmo Estado. Elas são toleradas contanto que respeitem os limites impostos pela lei do Estado a todos os súditos. A tolerância religiosa será amplamente divulgada pelos iluministas<sup>4</sup> e posta em prática (lentamente e de forma desigual) a partir do sec. XVIII em vários Estados, vai impulsionar também a liberdade de pensamento, de expressão, de imprensa fortalecendo assim a esfera “privada” do cidadão e o âmbito dos direitos civis.
6. A **democracia**. É interessante notar que Locke não usa a palavra democracia para definir o Estado civil, porque o termo mantinha na sua época um sentido negativo que era comum desde Platão e durante toda a Idade Média, e que se manterá até pelo menos Kant. Prefere a palavra *commonwealth*. Os liberais mantêm uma desconfiança para com a democracia, e defendem uma concepção restrita de cidadania, de tipo censitária e não universal, devido ao medo de que democracia possa se transformar na tirania da maioria (Tocqueville) ou da opinião pública (Stuart Mill)

**Uma segunda forma de liberalismo é o neoliberalismo ou liberismo** (Von Mises e Hayek) que está preocupado com a liberdade econômica e não tem um compromisso

<sup>3</sup> LOCKE, John. *Cartas sobre a tolerância*, São Paulo: abril Cultural, 1990. [PDF].

<sup>4</sup> VOLTAIRE, *Tratado sobre a tolerância*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. [PDF] WALZER, Michel. *Da tolerância*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Ver também BOBBIO, *A Era dos direitos* (a tolerância e seus limites).

efetivo com as liberdades políticas e muito menos com a democracia. O seu lema é menos Estado e mais mercado, defende um individualismo exacerbado (pensamos a Hayek)

Mas há também, sobretudo no século XX um liberalismo que Merquior chama de **liberalismo social** e, em alguns autores como Keynes, de liberalismo de esquerda ... Bobbio pode ser considerado um liberalista político, e não um liberista, e também (como reconhece Merquior) um liberal de esquerda, que defende a igualdade e um liberalismo social. Ou seja, um Estado democrático de direito que não garanta somente os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos e sociais... obviamente dentro dos limites do sistema capitalista em que em última instância é o mercado que decide, mas o Estado pode intervir regulamentando o mercado e equalizando as condições dos cidadãos através de uma política de igualdades como oportunidade.

Neste ponto de vista o Liberalismo social, tem grandes pontos de contato com o socialismo democrático embora partam de pressupostos diferentes: o individualismo um e o outro o homem como ser social e político, mas não excludentes...

### **Democracia representativa/elitista, plebiscitária e participativa**

Se olharmos aos vários tipos de democracia moderna (deixando de lado como irrealizável a democracia direta dos antigos), encontramos três tipos principais.

#### **1. A democracia representativa/elitista**

A primeira característica da democracia moderna é que o poder soberano não é exercido diretamente, mas através dos **representantes**. A diferença das democracias antigas, as modernas são representativas, pelo menos, por 3 motivos.

- a) Devido as **dimensões territoriais e administrativas dos Estados modernos**, que se constituem a partir do século XVI, centralizando e unificando as fragmentações que existiam na Idade Média. O tamanho impede a participação direta dos cidadãos como acontecia na assembleia ateniense e obriga a recorrer aos representantes, portanto, a uma forma indireta de participação dos cidadãos. Neste contexto, o que foi decisivo para a afirmação da democracia foi a luta pelo sufrágio universal, ou seja, para a ampliação da representação, que perpassou todo o século XIX e grande parte do século XX e criou as democracias de massa contemporâneas, superando as democracias censitárias e elitistas posteriores às revoluções burguesas. Esta foi a luta dos socialismos, dos feminismos, e de outros movimentos populares e de esquerda. Com a representação se introduz um elemento que será analisado depois: a classe política.
- b) Devido à **complexidade** das sociedades modernas, que exigem uma competência que os cidadãos não possuem. Não é mais possível como na *ekklesia* grega levantar a mão e aprovar ou rejeitar com um sim ou com um não, uma proposta apresentada pelo líder ou pelo demagogo; ou é possível somente em alguns casos, não como política cotidiana. Se introduz aqui um outro elemento que deverá ser analisado: a burocracia e a tecnocracia enfraquecem ou desafiam a competência do “povo” para governar<sup>5</sup>.
- c) Devido ao **pluralismo de interesses**, que põe em dúvida a ideia de um bem comum ou do bem supremo da nação como um todo; há um pluralismo **ideológico**, em sentido amplo, sobre as diferentes concepções morais ou éticas de vida,

<sup>5</sup> O que se discute para o futuro é a possibilidade de uma democracia direta através de instrumentos de participação eletrônicos, virtuais, utilizando a internet e as outras redes telemáticas. Mas é ainda uma discussão a ser feita.

concepções religiosas, ideologias políticas. Vivemos sempre mais, como dizia Max Weber, numa sociedade caracterizada por um “politeísmo de valores”. Por isso, cai por terra a ideia do “povo” como uma unidade que possui uma “vontade geral” que tende para o “bem comum”, como pensava Rousseau.

### **O elitismo democrático**

A democracia representativa é uma forma de elitismo. A teoria das elites afirma que, em todos os regimes políticos, inclusive naquele democrático, nunca é o “povo” que governa, mas são sempre “elites”: econômicas, políticas, sociais, religiosas, tecnológicas (BOBBIO, 1986 e 2002). A teoria das elites foi elaborada entre o final do século XIX e o início do século XX por dois sociólogos italianos, Vilfredo Pareto (1848-1923) e Gaetano Mosca (1858-1941) e um cientista político alemão, naturalizado italiano, Robert Michels (1876-1936). A teoria das elites não é uma teoria democrática, porque nega o princípio fundador da democracia, ou seja, a competência política dos cidadãos<sup>6</sup>.

Conforme Bobbio, os elitistas se inserem na tradição do realismo político inaugurado em tempos modernos por Maquiavel (mas já presente em Tucídides)<sup>7</sup> e se apresentam como fundadores de uma “ciência política”, a partir da qual fazem uma crítica às ideologias e às utopias.

Entre as definições de elites, a mais abrangente é aquela dada por Gaetano Mosca, em 1896, na obra *Elementos de Ciência Política*, citada no *Dicionário de Política* de Bobbio:

Em todas as sociedades [...] existem duas classes de pessoas: as dos governantes e as dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, assume todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza as vantagens que a ela estão anexas; enquanto que a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político<sup>8</sup>.

Em nenhum sistema e em nenhuma época histórica, afirmam os elitistas – desde as organizações sociais e políticas mais primitivas até as civilizações mais avançadas e cultas –, nunca foi “o povo” quem governou, mas sempre um grupo restrito de elites (Pareto) ou uma classe dirigente (Michels) ou uma classe política (Mosca).

Bobbio propõe uma leitura não “ideológica” e mais “científica” da teoria “democrática” das elites, já presente *in nuce*, senão em Pareto, no primeiro Michels e sobretudo na doutrina da classe política de Gaetano Mosca<sup>9</sup>.

Bobbio interpreta esta vertente democrática do elitismo “não tanto como a negação de existência de regimes democráticos, mas como uma redefinição que terminou por tornar-se preponderante na hodierna ciência política da Democracia”, ou seja, uma visão realista da “democracia como ela é”, e não idealista de “como ela deveria ser”.

Bobbio se insere assim entre os autores que se inspiraram na doutrina do elitismo

<sup>6</sup> O estudo mais abrangente dos elitistas publicado no Brasil e o de Norberto Bobbio no livro intitulado: *Ensaio sobre a ciência Política na Itália* (Brasília: UnB, 2002), assim como nos verbetes sobre o tema presentes no *Dicionário de Política* (Brasília: UNB, 1986). Ver também HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das elites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.

<sup>7</sup> PORTINARO, Pier Paolo. *Il realismo político*. Roma-Bari: Laterza, 1999. Trad espanhola: *El realismo político*, Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, 2007.

<sup>8</sup> BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Op. cit., p. 385.

<sup>9</sup> BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Op. cit. p. 387.

democrático, como cientista político Robert Dahl<sup>10</sup>, o filósofo do direito Hans Kelsen<sup>11</sup>, o economista austríaco Joseph Schumpeter<sup>12</sup>.

Para Schumpeter, esses conceitos pertencem mais à retórica democrática (no sentido pejorativo), que às vezes resvala no populismo e na demagogia, do que à realidade do funcionamento da vida política. Portanto, lançando um olhar realista sobre a política, Schumpeter propõe uma “adaptação democrática” da teoria das elites: **a democracia é a luta ou competição entre elites pela liderança política.**

A democracia, para Schumpeter, é a melhor forma de governo, não porque “governo do povo”, uma vez que “o povo” não existe como um sujeito único, nem tem competência para governar, sobretudo nas complexas sociedades modernas de capitalismo avançado; mas porque proporciona um recrutamento mais amplo das elites, inclusive entre as classes populares tradicionalmente excluídas do poder, através do método de competição das elites pela disputa do voto e, em geral, do consenso popular:

Por isso, segundo Portinaro, a concepção de democracia em Bobbio deve muito às doutrinas democráticas de tipo elitista:

Nas histórias das doutrinas políticas do século XX, Bobbio está destinado a permanecer primariamente pela sua contribuição à doutrina procedimental da democracia, ou seja, àquela teoria que encontra os seus máximos expoentes em Kelsen e Schumpeter. Trata-se antes de tudo de uma concepção que se insere na grande família das teorias empíricas da democracia competitiva: o seu realismo, em particular o coloca entre os elitistas democráticos (PORTINARO, 2008, p. 108).

Sem querer manter uma fidelidade aos autores, podemos identificar alguns elementos principais de uma doutrina democrática e realista das elites:

- As modernas sociedades são por demais complexas para poder ser governadas pelo “povo”, elas exigem uma “classe política” e uma classe de técnicos e cientistas que possuam conhecimentos suficientes para administrar uma máquina sempre mais diversificada. Se as elites do passado foram as aristocracias guerreiras e sacerdotais, as elites modernas são principalmente os técnicos e burocratas (Weber)
- A democracia é o melhor sistema de governo não porque é o governo do povo, ou expressão da soberania popular, que é mais um “mito político” do que uma realidade, mas porque permite um processo mais amplo de seleção e de recrutamento das elites políticas, incluindo nelas os representantes das classes tradicionalmente excluídas pelos regimes aristocráticos ou oligárquicos.
- É no conflito social, na luta de classe, na competição política que se forjam as elites políticas, portanto o conflito é de certa forma benéfico e indispensável (com havia já agudamente visto Maquiavel e Marx e evidenciado Claude Lefort); porém a característica da democracia, que a diferencia de outros regimes, é que tal conflito é resolvido de forma não violenta, através das instituições, de procedimentos estabelecidos convencionalmente (democracia procedural) onde a “crítica das armas” é substituída pela “arma da crítica”.

## 2. Democracia plebiscitária

<sup>10</sup> DAHL, Robert. *Polarização: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

<sup>11</sup> KELSEN, Hans. *Democracia*. São Paulo: Martins fontes, 2000.

<sup>12</sup> SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 300.

Todavia, nem todos os teóricos da democracia concordam com estes pressupostos, aliás consideram esta teoria uma “traição” à democracia e para contrastar estas formas de elitismo surgem as propostas de uma **democracia mais participativa ou direta**.

A democracia direta moderna surgiu como reação crítica à democracia elitista, com o intuito de alargar os espaços de cidadania em todas as esferas de decisão possíveis, procurando superar assim a dicotomia entre o povo e a classe política, o distanciamento entre o poder soberano e a alienação deste poder nas mãos de um grupo de representantes. Bobbio, porém, faz uma distinção entre duas formas modernas de democracia direta: a plebiscitária e a participativa.

Entendemos por **democracia plebiscitária** uma concepção de democracia direta que se coloca como alternativa à democracia representativa e que encontra os seus fundamentos na crítica de Rousseau à representação<sup>13</sup>.

Em **Rousseau**, temos um movimento paradoxal: ao mesmo tempo Rousseau é o filósofo da liberdade entendida como autonomia plena do sujeito, crítico da representação enquanto a liberdade é inalienável; por outro lado Rousseau assume a concepção monolítica ou monista do poder de Hobbes, ainda que com sinal inverso, atribuindo ao “povo” as mesmas características do soberano de Hobbes. Como bem observa Luiz Fernando Barzotto:

As cláusulas que compõem o contrato social reduzem-se a uma só: “a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, à comunidade toda, porque, em primeiro lugar, cada um, dando-se completamente, a condição é igual para todos, e sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa em torná-la onerosa para os demais”<sup>14</sup>

Isto acontece através do conceito de “vontade geral”, que é uma “entidade metafísica” que não pode ser empiricamente identificada com a vontade da maioria ou mesmo a vontade de todos:

Via de regra, há muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum, enquanto a outra diz respeito ao interesse privado, nada mais sendo que uma soma das vontades particulares. Quando, porém, se retiram dessas mesmas vontades, os mais e os menos se destroem mutuamente, resta, como soma das diferenças, a vontade geral. (*Do contrato social*, livro II, cap. III, p.32).

A respeito disso afirma Bobbio:

Se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. [...] O indivíduo rousseauiano conclamado a participar de manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total, mas o cidadão total (como foi chamado com evidentes intenções polêmicas por Dahrendorf). E, bem-vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total. Não por acaso a democracia reousseauiana foi frequentemente interpretada como democracia totalitária em polêmica com a democracia liberal<sup>15</sup>.

Com efeito, já foi observado por Bobbio e outros intérpretes, as características do poder soberano de Rousseau são muito próximas das características do poder soberano de Hobbes: absoluto, indivisível e irresistível, assim como a vontade geral de Rousseau é

13 ROUSSEAU. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Pensadores)

14 BARZOTTO, L. F. A democracia plebiscitária, In: IDEM, *A democracia na Constituição*, São Leopoldo-RS, UNISINOS, 2003, pp.85-130, na p. 98.

15 BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. p. 54-55.

indivisível, inalienável, infalível<sup>16</sup>. Ambas as teorias não admitem limites jurídicos à soberania:

Não podemos, nesta sede, aprofundar as características da democracia plebiscitária e mostrar as semelhanças e diferenças com formações históricas a ela similares como a demagogia, o populismo, e os totalitarismos. Neste momento, o que interessa assinalar é que quando a democracia direta assume uma concepção monista do poder e se coloca como alternativa à democracia representativa, pode-se cair em formas autoritárias e antidemocráticas. Nesses casos, o princípio da democracia, enquanto vontade da maioria, tende a ser absoluto e não encontra limites, contraposições, balanceamentos no outro princípio fundante do Estado de Direito, que é a garantia dos direitos individuais e das minorias.

### 3. Democracia participativa

Uma outra forma de democracia direta que não é alternativa, mas complementar à democracia representativa é a “**democracia participativa**”.<sup>17</sup> Segundo Bobbio, nas sociedades modernas não é possível nem desejável a transição de uma democracia representativa para uma democracia direta. Isto se deve às dimensões e à complexidade dos Estados modernos que não permitem a renúncia à representação. Nesta perspectiva é secundário se o representante seja considerado como um “delegado” ou como um “fiduciário”, se pretende representar os “interesses gerais” ou os interesses de uma categoria, se o seu mandato é fixo ou revogável, o que importa é que nenhuma sociedade moderna pode funcionar sem a mediação da representação. Por isso, conclui Bobbio:

Democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas suficientes” (pag. 65.)

A participação dos cidadãos na vida política é algo para Bobbio extremamente salutar e necessário para corrigir os vícios da representação que tende a concentrar o poder numa elite econômica, política e social. Aliás Bobbio afirma que seria necessária não somente a democratização do Estado, mas também da sociedade, formulando assim a questão:

Percebemos que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governados democraticamente<sup>18</sup> pag. 68.

A partir desta premissa, Bobbio lança o critério de que para que uma sociedade seja democrática não é suficiente saber “quem vota”, mas “onde se vota”, abrindo perspectivas para uma concepção bastante radical de participação política e social, que talvez sirva para contrabalançar (nem sempre de forma coerente) a sua concepção elitista da democracia, como veremos

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 introduziu uma série de instrumentos

16 Ver: BOBBIO, N. O modelo jusnaturalista In: BOBBIO, N. – BOVERO, M. *Sociedade e Estado na Filosofia Política moderna*, op. cit. p. 17-112.

17 Os conceitos de “democracia direta” e “democracia participativa”, que acabamos analiticamente de diferenciar, são utilizados por Bobbio quase como sinônimos.

18 IDEM, p. 68.

de participação popular nos três poderes que, se bem utilizados, permitiriam (e em parte permitem de fato) uma efetiva participação dos cidadãos na vida política do país.<sup>19</sup> Só para citar alguns:

- No *Poder Legislativo*: Consultas prévias como o plebiscito, e *a posteriori* como o referendo; audiências públicas; leis de iniciativa popular representam uma maneira de consultar a sociedade civil sobre decisões relevantes, que terão impacto sobre os aspectos sociais e econômicos do país; e também de participar à formulação das leis: por exemplo a lei da “ficha limpa”.
- No *Poder Executivo*: Conselhos de gestão e de direitos; direito de petição, Ouvidorias públicas e privadas (*ombudsman*), orçamento participativo, que permitem uma intervenção direta da sociedade civil, interagindo com a esfera do executivo na elaboração, implementação e controle das políticas públicas.
- No *Poder Judiciário*: júri popular; ação popular; representação ao Ministério Público; ação civil pública, *amicus curiae*, todos instrumentos que tem a finalidade de fazer com que os serviços públicos oferecidos pelo Estado, através de políticas sociais, sejam fiscalizados pelo Ministério Público e pela ação judicial (decisão de juiz) para evitar que ocorra dano ou fraude ao patrimônio público.

São todos instrumentos que permitem uma maior efetividade ou eficácia na implementação das políticas públicas em direitos humanos, e um maior controle da população, evitando assim ou procurando diminuir as formas de corrupção, ou seja, de uso da coisa pública para fins privados.

### **Liberalismos, democracia e direitos humanos**

Se relacionamos as três formas de liberalismo, o político, o econômico e o social com as três formas de democracia, representativa/elitista, plebiscitária e participativa, teremos várias possibilidades. Eu me limito à relação que me parece a melhor... a melhor forma de governo

Seria

1. um **liberalismo político**, individualista, não organicista, que defende uma divisão dos poderes como *chek and balance* e admite uma cidadania ampla e não restrita através do sufrágio universal
2. mas também um **liberalismo social**, que garanta não somente os direitos civis, e os direitos políticos, que defende uma concepção da liberdade não somente negativa (não interferência na vida privada dos cidadãos), mas também uma liberdade positiva que implica numa intervenção do Estado nos assuntos econômicos e sociais para garantir além da liberdade uma igualdade de oportunidade
3. uma **democracia de tipo/representativo** com um elemento elitista: a democracia não é o governo do povo, pelo povo e para o povo, mas o governo da disputa entre as elites para garantir o consenso popular;
4. mas também uma democracia participativa entendendo a participação não como alternativa, mas como complemento à representação.

---

19 LYRA, Rubens P. (org.) *Estado e cidadania. De Maquiavel à democracia participativa*, João Pessoa: Editora UFPB, 2006. IDEM: *Ouvidoria pública no Brasil, Modelos em disputa*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

Seriam evitados assim os dois extremos de um liberalismo econômico e de uma democracia plebiscitária que pode ser de esquerda ou de direita.

- a) o primeiro extremo leva a uma concepção restrita de cidadania, de tipo censitário, que defende a necessidade da desigualdade econômica e social com algo benéfico para o desenvolvimento do mercado, que não tem compromisso com a democracia, nem com os direitos sociais, e que prega um Estado mínimo, menos Estado e mais mercado e uma concepção individualista radical...
- b) A segunda uma democracia plebiscitária que tende a tirania da maioria, ou a uma forma de democracia totalitária ou autoritária, no pressuposto de que há um povo, com uma vontade geral, um interesse unívoco etc.

### **Concluindo**

Voltamos à nossa questão inicial.

Embora sejam usualmente utilizados como sinônimos, **Democracia** e **Estado de Direito** são dois conceitos distintos, ainda que correlatos, sendo o segundo mais amplo do que o primeiro.

O Estado de Direito resulta composto por dois princípios complementares: a democracia, que se resume, na sua essência, à vontade da maioria e dos procedimentos para expressá-la e garanti-la, e o respeito das liberdades e dos direitos fundamentais dos cidadãos: tanto os civis, políticos, ou seja, os direitos de liberdade quanto os direitos econômicos, sociais e culturais, ou seja, direitos de igualdade.

Em teoria, o Estado de direito deveria procurar garantir a tutela de todos os direitos na sua indissociabilidade e indivisibilidade, mas dependendo da ênfase em um ou outra classe de direito teremos um Estado Liberal de Direito ou um Estado Social de direito.

O Estado de direito resulta assim de uma síntese, sempre precária e instável, entre os dois princípios que o caracterizam e que são, até certo ponto, opostos e conflitantes, na medida em que remetem a duas doutrinas políticas distintas e conflitantes (liberalismo e socialismo), e, portanto, a duas concepções distintas de liberdade, igualdade, Estado, sociedade.

Com efeito, se o princípio da democracia se limita unicamente aos procedimentos formais para expressar a vontade da maioria, a democracia pode se transformar numa “ditadura da maioria” sobre a minoria, como foram os regimes totalitários que tinham um consenso popular amplamente majoritário, e se fundamentavam neste consenso para oprimir e reprimir os dissidentes e as minorias.

Por outro lado, pode existir um Estado que garanta algumas liberdades fundamentais dos cidadãos, mas que não respeite o princípio democrático, da vontade da maioria: as sociedades liberais do período pós-revolução francesa, durante a época da restauração, por exemplo, utilizavam um conceito restrito de cidadania, através da divisão entre cidadãos ativos e passivo, do voto censitário, da exclusão das mulheres etc.

Com relação à compatibilidade entre democracia e direitos, aparecem como fundamentais os direitos políticos, que são, ao final, os direitos que permitem às pessoas de terem direitos, de exercerem os seus direitos, enquanto garantem, através alguns procedimentos político-jurídicos a compatibilidade entre o princípio da maioria, evitando que ela se transforme numa ditadura sobre a minoria, e a titularidade e o exercício amplo dos direitos, evitando que o Estado se transforme numa sociedade elitista, com uma cidadania restrita.

Durante o seminário de amanhã tentarei aplicar esta teoria à situação brasileira, só para concluir queria citar um trecho de uma entrevista do grande jurista brasileiro Fabio Konder Comparato:

“Nunca fomos uma autêntica democracia, no sentido original da palavra na língua de Homero, porque entre nós o poder supremo, ou seja, a soberania jamais pertenceu ao povo (demos)”, destaca. Ou seja, sempre tivemos uma Constituição, por vezes muito bem-acabada, enquanto peça legal, e outra, como um código velado, que de fato funcionava na prática. É o que chama de a Constituição “oficial” e a “subliminar”. A segunda sempre esteve focada na manutenção dos poderes de uma elite que até mesmo usava da própria “constituição oficial” para assegurar sua dominação”.

Esta visão contrapõe a elite ao povo e é a visão mais clássica nas nossas análises, não quero dizer que esteja errada, mas tem uma questão fundamental: a definição do que é o povo, como se o povo tivesse interesses comuns, claramente definidos, fosse algo unitário, e houvesse um bem comum de todo “o povo”; há uma certa idealização do povo e uma contraposição povo/elite.

A realidade é mais complexa; se a democracia não é o “poder do povo, para o povo, pelo povo”, mas a competição entre elites pelo consenso popular, então a qualidade da democracia se mede também e, sobretudo pela qualidade das suas elites.

E as elites não são somente da classe dominante, há uma dialética entre as elites pela conquista do consenso ou como diria Gramsci da hegemonia intelectual, política, social, ou seja, ideológica. E a batalha ideológica é talvez mais importante de todas... e é a que estamos perdendo no que tange os direitos humanos ....

A palavra elite tem um sentido negativo e pejorativo, mas ela quer simplesmente indicar o representante de determinados interesses, e ideologias que podem ser da classe dominante ou da classe dominada. Há uma elite de direita, mas também de esquerda, cuja origem social poder vir da classe tradicionalmente excluídas do poder, ou das classes dominantes Intelectual orgânico e tradicional segundo Gramsci.

Como veremos no seminário um dos problemas do Brasil é a péssima qualidade da sua classe política: precisamos renovar os quadros, formar um novo grupo dirigente, criar um novo bloco histórico nos termos de Gramsci que tenha um projeto de nação inclusiva e não excludente, e não precisamos fazer a revolução...precisamos diminuir as desigualdade, criar mais oportunidade, com acesso à saúde à educação à moradia à condições de vida minimamente dignas para todos ... políticas que foram realizadas me várias países pelo liberalismo social ou pela social democracia...

Porque o Brasil, que tem enormes potenciais e recursos naturais e humanos, não pode fazer isso? A nossa herança histórica não é das melhores, mas também não é um destino que nos condena.

Como dizia Bobbio as únicas profecias que se realizam são as que se auto realizam: se sempre mais gente se convence de que o Brasil não vai mudar, vai continuar a ser assim injusto e desigual como sempre foi, se este ceticismo tão difundido no meio brasileiro por esta onda de antipolítica dominar, então a profecia se realizará .... Precisamos reagir, para que não vençam os inertes!