

Mesa Redonda sobre "Democracia e Direitos Humanos", coordenada pelo Prof. Rubens Pinto Lyra e realizada, no dia 14/10/2015, no Auditório 411 do CCHLA, no âmbito dos Seminários Temáticos sobre Democracia no Brasil.

## A DEMOCRACIA DOS MODERNOS

### 1\_ Por que a democracia moderna é representativa.

Voltamos então à nossa definição inicial. "A democracia é o governo do povo pelo povo e para o povo" Efetivamente, se pensarmos no arcabouço jurídico-político constitucional das democracias modernas, sobretudo após a segunda guerra mundial, que tem suas origens no modelo da revolução francesa, veremos que a democracia é o governo do povo, é expressão da soberania popular<sup>1</sup>.

O § único do Art. 1 da Constituição da República Federativa do Brasil afirma: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Aqui podem surgir 2 interpretações: este "nos termos desta constituição" pode se referir somente ao exercício direto ou indireto da soberania popular, ou de maneira mais ampla a todo "o poder que emana do povo" e que deve ser exercido "nos termos desta constituição". Será um dos temas que analisaremos, relativo ao constitucionalismo como limite à soberania popular.

Vamos analisar mais de perto a democracia dos modernos.

Em primeiro lugar, o poder soberano não é exercido diretamente, mas através dos seus **representantes**. A diferença das democracias antigas, as modernas são representativas, embora possam ser exercidas também de forma direta, como veremos mais adiante.

Por que a democracia moderna é necessariamente representativa? Pelo menos, por 3 motivos.

1. Devido ao **tamanho** ou as dimensões 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.
2. 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

---

1 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

analisado: a burocracia e a tecnocracia enfraquecem ou desafiam a competência do “povo” para governar.

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.

3. Na concepção ideal de democracia, o representante não representa os interesses particulares, mas os interesses gerais da nação, do povo como um todo ou a “vontade geral” de Rousseau. Por isso, teoricamente e do ponto de vista do ditado constitucional, o seu mandato não é vinculado a um interesse específico, mas o representante, uma vez eleito por algum grupo social, deve se tornar autônomo deste grupo para representar os interesses gerais e votar não mais conforme os interesses dos que o elegeram, mas em conformidade com os interesses superiores da nação para implementar o bem comum. No entanto, a diferença da substancial unidade ético-política ao redor de alguns valores fundamentais compartilhados que existia na polis grega, as sociedades modernas e contemporâneas são **pluralistas**. Há um 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, 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. Esta é uma, e talvez a maior, das promessas não cumpridas pela democracia, segundo Bobbio<sup>2</sup>, e uma das promessas que não poderiam ser cumpridas diante da diversidade das nossas sociedades. As democracias modernas são sempre mais plurais e pluralistas e os representantes representam sempre mais interesses particulares de pessoas, grupos, classes, lobbies. O bem comum não é algo que “metafisicamente” paira acima de todos, (embora continue sendo um ideal ao qual faz apelo a retórica política e do qual não se pode prescindir), mas é o resultado de um conjunto de conflitos para garantir os interesses de cada grupo em disputa: a resultante ou o vetor deste paralelogramo de forças e de tensões é o bem comum. Baste pensar no Brasil nas várias “bancadas” presentes no Congresso: ruralista, da bola, da bala, fundamentalista, sindicalistas, etc.

A democracia representativa pressupõe o princípio da soberania popular como fonte do exercício do poder político, e, portanto, a competência de todos os cidadãos nos assuntos políticos, mas delega a uma classe de profissionais da política o exercício desta competência. É a forma mais difundida de democracia na época contemporânea, que encontra no Parlamento a fonte central do poder enquanto são os representantes do povo eleitos no Parlamento que elaboram as leis (sobretudo a tradição inglesa - Locke).

Dessa maneira, a democracia representativa, embora teoricamente não coloque em dúvida a competência política do cidadão, atribui de fato as funções de governo aos representantes, que acabam por se transformarem numa “classe política”, que vive não somente *para* a política, mas *da* política, segunda a distinção de Max Weber, ou seja, que se tornam profissionais da política.

---

<sup>2</sup> O tema das “promessas não cumpridas pela democracia” está em BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

Dar-se-á assim, uma distinção entre todos os cidadãos, que são em princípios competentes para julgar os assuntos políticos (cidadania passiva), e uma classe de cidadãos que são competentes não somente para julgar, mas também para exercer os cargos políticos (cidadania ativa). Surge assim uma “classe política” que encontra a sua razão de ser enquanto representante do povo, mas, ao mesmo tempo, se distancia dele e assume um papel autônomo, maior ou menor segundo as circunstâncias e os regimes políticos. Em princípio, o poder volta ao povo periodicamente e nada impede que qualquer cidadão possa assumir cargos políticos, tornar-se cidadão ativo.

## 1.2. A “teoria das elites” e a democracia elitista

As doutrinas da democracia representativa constituem uma transição para as doutrinas elitistas, que não poderiam ser chamadas de democráticas *stricto sensu*, porque negam o princípio fundador da democracia, ou seja, a competência política dos cidadãos. Como vimos, o questionamento da competência política do cidadão já havia sido feito por Platão na Antiguidade e repetido ao longo dos séculos por vários outros autores; porém a sua formulação mais clara e radical foi obra da chamada “teoria das elites”; segundo a qual, em todos os regimes políticos, inclusive naqueles democráticos, nunca é o “povo” que governa, mas no máximo o “partido do povo” (ou o Partido dos Trabalhadores!), são sempre elites econômicas, políticas, sociais, religiosas, tecnológicas. Ao final, dizem os elitistas, todos os regimes são, de alguma forma, oligarquias, governos de poucos<sup>3</sup>.

A teoria das elites foi elaborada entre o final do século XIX e o início do século XX por dois sociólogos italianos, Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca e um cientista político alemão, naturalizado italiano, Robert Michels. O núcleo duro da doutrina, que possui vários matizes dependendo dos autores, é expresso pela “lei férrea da oligarquia” de Michels, que afirma que a organização está na origem do domínio dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os delegantes. Neste sentido, também a democracia é uma forma de oligarquia: “Quem diz democracia diz organização, quem diz organização diz oligarquia, portanto, quem diz democracia diz oligarquia”. Em nenhum sistema ou época histórica foi o “povo” governou, mas sempre um grupo restrito de elites (Pareto) ou uma classe política (Mosca) ou uma classe dirigente (Michels).<sup>4</sup>

A teoria das elites tem várias leituras possíveis, e foi geralmente utilizada para justificar os regimes antidemocráticos, como o fascismo italiano; porém, houve também uma leitura democrática, que pode ser encontrada já nos próprios autores elitistas, especialmente em Gaetano Mosca, mas que será desenvolvida posteriormente.

Norberto Bobbio interpreta esta vertente democrática do elitismo “não tanto como a negação de existência de regimes democráticos, mas como uma redefinição que acabou 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**”. Ele cita como representante desta visão o economista austríaco Joseph Schumpeter<sup>5</sup>, que nos anos 40 do século passado, elaborou uma síntese entre a teoria democrática e a teoria das elites, que influenciou o elitismo democrático de Bobbio.

Schumpeter parte da crítica do que ele chama de “teoria clássica da democracia”, que se fundamenta, segundo ele, em alguns conceitos equivocados, tais como “bem comum”, “vontade do povo”, *volonté générale* e o próprio conceito de “povo” como

---

3 HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar ed., 2011.

4 BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Ciência Política na Itália*. Brasília: UnB- São Paulo: Editora Oficial do Estado, 2002.

5 SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

sujeito unitário que seria o portador desta vontade coletiva, afirmando que: “para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas”<sup>6</sup>.

E acrescenta com ironia: “Desvanece-se no ar o conceito da vontade do povo ou da *volonté générale*, adotado pelos utilitaristas, pois esse conceito pressupõe um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos”. E, lançando um olhar realista sobre a política, Schumpeter propõe uma “adaptação democrática” da teoria das elites: a democracia seria 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 tem competência para tanto, 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.

Os elementos principais de uma doutrina democrática e realista das elites são:

- 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 (poder carismático – Weber), as elites modernas são principalmente os técnicos e burocratas (poder burocrático- 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 benéfico e indispensável (como já haviam visto, agudamente, Maquiavel e Marx, e enfatizado Claude Lefort)<sup>7</sup>. 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 procedimental), onde a “crítica das armas” é substituída pela “arma da crítica”; onde o competidor não é considerado um inimigo a ser destruído, mas um adversário que, amanhã, pode se tornar governante, sem derramamento de sangue<sup>8</sup>.

### 1.3. A crise da representação e a democracia participativa ou direta

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**. É oportuno, porém diferenciar a democracia **direta** da **participativa**.

---

6 Ver sobre o pensamento político de Schumpeter:

<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20conceito%20de%20democracia%20segundo%20Joseph%20Schumpeter.pdf>

7 LEFORT, Claude. *A Invenção democrática: os limites da dominação totalitária*. São Paulo: Brasiliense, 1983. Ver também: OLIVEIRA, Luciano. *O enigma da democracia. O pensamento de Claude Lefort*. Piracicaba: Jacintho Editores, 2010.

<sup>8</sup> Esta é uma das características das sociedades abertas, enfatizada por Karl Popper no polêmico livro sobre *“A Sociedade Aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: USP, 1974.

A **democracia direta**, na Antiguidade, era a forma típica das pequenas cidades-estados antigas, medievais e renascentistas como vimos acima: pressupõe a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas. Nas democracias modernas há formas de democracia direta, como o plebiscito ou o referendo; mas os defensores da democracia direta consideram estes instrumentos insuficientes, e defendem a democracia direta como uma alternativa à democracia representativa.

No entanto, a democracia direta é uma forma de democracia não só dificilmente praticável nas grandes, complexas e pluralistas sociedades modernas, mas que também pode promover formas autoritárias como a demagogia, o populismo, ou até formas de totalitarismo; porque pressupõe uma relação direta entre o líder e o povo, sem a mediação das instituições, porque pressupõe um conceito de povo como algo único e unido por interesses comuns, porque pode promover formas de tirania da maioria, que não respeitem as minorias, etc... É uma forma de democracia que podemos chamar de **plebiscitária**.

Ao contrário, a **democracia participativa**, quando entendida não como alternativa, mas como complemento necessário à democracia representativa, pode existir também em Estados de grande tamanho e complexidade como os modernos, através de instrumentos de participação que complementam e melhoraram a democracia representativa.

A participação popular é algo extremamente benéfico e necessário para evitar os fenômenos do elitismo político, do monopólio da política por parte de uma classe ou casta, que geram a apatia ou o desinteresse dos cidadãos para a coisa pública.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 introduziu uma série de instrumentos 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>9</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

---

9 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.

população, evitando assim ou procurando diminuir as formas de corrupção, ou seja, de uso da coisa pública para fins privados.

## 2. Democracia pluralista e poliarquia

Concluindo podemos afirmar que a democracia é uma “forma mista” de governo, onde a democracia participativa e direta convive com elitista e representativa e onde existe um pluralismo político-ideológico e de interesses econômicos que deve ser preservado e administrado.

Neste sentido continua valendo a famosa definição do cientista político norte-americano Robert Dahl: a democracia como poliarquia (muitos centros de poder)<sup>10</sup>.

Segundo o verbete Pluralismo no *Dicionário de Política* de Bobbio, escrito por ele: “Robert Dahl, um dos mais convencidos teóricos e ideólogos do Pluralismo, no duplo sentido, depois de haver afirmado que a constituição americana se inspirou em três princípios, o da autoridade limitada, o da autoridade equilibrada e o do ”Pluralismo político”, definiu assim este último: “Já que os próprios mecanismos jurídicos e constitucionais podem ser subvertidos, se alguns cidadãos ou grupos adquirem parcelas desproporcionadas de poder em comparação com os demais, o poder virtual de um grupo há de ser controlado (*balanced*) pelo poder de outro grupo” (p. 40).

Para Bobbio, o axioma fundamental de um sistema pluralista é, segundo Dahl, o seguinte: “Em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano. Embora na perspectiva do Pluralismo americano só o povo seja o legítimo soberano, ele não deve ser nunca um soberano absoluto. A teoria e a prática do Pluralismo americano tendem a afirmar que a existência da multiplicidade de centros de poder, nenhum deles totalmente soberano, ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e a resolver pacificamente os conflitos” (p. 24)<sup>11</sup>

Segundo Limongi: “Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. Pelo contrário. O resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Em outras palavras, Dahl e a escola pluralista a que ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes”.<sup>12</sup>

Por isso, a democracia dá a sensação de ser um caos, uma “bagunça”, um permanente estado de conflito: veremos até que ponto no caso do Brasil este conflito é benéfico ou não, e os limites dentre os quais deve ser exercido.

---

10 DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

11 Ver VERBETE Pluralismo no *Dicionário de Política* de Norberto Bobbio, p. 931-933.  
R. A. DAHL, *Pluralist democracy in the United States. Conflict and consent*. Rand McNally. Chicago 1967

12 [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Prefacio\\_a\\_Poliarquia\\_de\\_Robert\\_Dahl.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Prefacio_a_Poliarquia_de_Robert_Dahl.pdf)

