



DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

*Lourival Silva Cavalcante**

Introdução

Tema de constante atualidade é o da forma de exercício do poder que, segundo se afirma hoje, no regime democrático, emana do povo e em seu nome é exercido.

A democracia é um estágio na evolução do governo dos povos, tendo passado ela mesma por transformações, até chegar às modalidades hoje existentes no mundo.

Como se sabe, não é a única forma de governo adotada na história da humanidade; mas é a que hoje prepondera na quase totalidade dos povos civilizados.

Sua utilização implica a observância de uma série de requisitos, sem os quais ela pode apresentar graves defeitos, igualando-se às demais formas de governo nesse aspecto.

Tem-se hoje a convicção de que, todavia, não há melhor forma de governo, até pelo fato de que ela faculta o próprio aperfeiçoamento em caráter permanente, sendo mesmo esse um dos seus objetivos.

A representação dos governados

O tema da democracia, no seu estudo combinado com o da representação política, suscita várias reflexões: a) históricas, em busca de sua origem e das formas que assumiu ao longo do tempo; b) as modalidades de democracia praticadas; c) a possibilidade de realização prática dessa forma de governo; e d) os modelos hoje existentes, sua efetividade e possibilidades de aperfeiçoamento.

Há na história humana três tipos de governo: a monarquia, ou governo do rei; a aristocracia, governo da nobreza; e a democracia, governo do povo.

* Doutor em Direito pela USP e professor de Direito Civil na UCDB.



Segundo Norberto Bobbio, “confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a *teoria clássica*, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; b) a *teoria medieval*, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção descendente de soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; c) a *teoria moderna*, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república”¹.

O estudo da democracia antiga, levada a efeito por filósofos exponenciais da antigüidade clássica, corresponde a uma tipologia das formas de governo. A mais antiga delas é a de Heródoto, que reproduz, no terceiro livro de *História*, um diálogo entre nobres persas sobre que governo deveria ser dado ao seu povo. São expostos alguns méritos da democracia, como da monarquia e da aristocracia. O critério diferenciador das distintas formas de governo é o número de pessoas que detêm o poder: a monarquia, o governo de um só; a aristocracia, o governo de uns poucos; e a democracia, o governo do povo.

O governo democrático, da forma como se praticava na Grécia antiga, continha algo de aristocrático, no sentido de que nem todos os membros da população dele participavam. Cidadão ateniense era filho de cidadão, de sorte que a maioria não integrava a Assembléia Popular (*Ecclesia*). Não havia representação. Havia magistraturas e os magistrados eram escolhidos por sorteio.

Não existia constituição escrita, mas os gregos não ultrapassavam um núcleo que, na concepção moderna, seria Direito Constitucional, exercendo supremacia sobre a decisão da Assembléia, numa espécie embrionária de controle de constitucionalidade.

Realmente, o sistema jurídico subordinava o decreto (*pséfisma*) à lei (*nomos*). Entre os dois havia, em certa medida, semelhança com o que atualmente se entende por lei ordinária, no primeiro caso, e norma constitucional, no segundo.

As leis propriamente ditas (*nómoi*) tratavam da organização do Estado e sua modificação submetia-se a procedimento especial, extremamente complexo, já que era considerada providência de suma gravidade e cercada de garantias, acarretando mesmo a responsabilização de quem propusesse alteração que não viesse a ser aprovada ou que, aprovada, se revelasse depois inoportuna.

O decreto (*pséfisma*), que era um diploma votado pela Assembléia Popular (*Ecclesia*), podia ditar normas abstratas e gerais, capazes de impor-se de maneira imperativa a todos os cidadãos, hipótese em que se assemelhava à lei moderna. Mas, qualquer que fosse o seu conteúdo, não poderia ele contrariar as leis vigentes (*nómoi*), havendo entre ambos a relação de conformidade que hoje deve observar-se entre a lei ordinária e a disposição constitucional.

Os juízes atenienses, por solene juramento obrigados a julgar segundo a lei e os decretos, não podiam ser compelidos a julgar de acordo com um decreto contrário às leis. Havia, portanto, já na Grécia antiga, de forma incipiente, o que hoje se conhece como controle de constitucionalidade².

O período democrático corresponde ao apogeu de Atenas. Sua queda, por outro lado, deveu-se às suas constituições, que permitiram o surgimento dos demagogos.

No aspecto conceitual, é de frisar-se que Aristóteles, procurando sistematizar a organização existente nos Estados da Grécia do seu tempo, conclui que o governo deve submeter-se ao imperativo ético de buscar o bem de todos, pelo que propôs a classificação do governo em formas legítimas, quando o poder objetiva o interesse geral, e ilegítimas, quando, ao contrário, o interesse visado é o do próprio governante.

Legítimas seriam a monarquia, a aristocracia e a república; ilegítimas a tirania, a oligarquia e a demagogia, espécie de governo da maioria, no que se assemelha à democracia moderna, mas sem freios, explorado pelos demagogos, em que os mais ricos são espoliados. As duas noções se reforçam mutuamente: a constituição romana é a melhor porque é um governo misto; ao mesmo tempo, o governo misto é o melhor dos governos porque foi elaborado em Roma durante séculos”. Conclui ele, assim, ser a forma monárquica a preferível, mas, superior a ela, seria a que fundisse as três melhores formas de constituição equilibradamente (*aequatum et temperatum*)³.

Na Idade Média, segundo Macpherson, “não seria de esperar, nem encontramos, qualquer teoria de democracia, nem qualquer reivindicação de privilégio democrático: movimentos populares surgidos vez por outra



não cuidavam de privilégios eleitorais. Onde prevalecesse o feudalismo, o poder dependia do status social, herdado ou adquirido pela força das armas. Nenhum movimento popular, por violento que fosse, poderia pensar que seus objetivos seriam atingidos pela obtenção do voto”⁴.

Como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a preocupação principal do pensamento político setecentista não era outra senão a liberdade individual. A liberdade encarada como autonomia da conduta humana, em face de todo e qualquer poder, em face, especialmente, do Estado. É a liberdade ‘dos modernos’, na célebre fórmula de Benjamin Constant, que a opunha à liberdade ‘dos antigos’.

Esta se esgotaria na participação nas deliberações populares. Tinha, por contrapartida, a sujeição de toda a vida individual ao controle e às determinações da vontade geral. Num certo sentido, esta teria um âmbito totalitário: nada na vida do homem lhe estaria posto fora de alcance. Nem religião, nem família, nem alimentação, sequer o modo de vestir e o de educar a prole.

Ao contrário, a liberdade ‘dos modernos’ importaria em limitar o controle do Estado a apenas uma parte da vida do homem. Resultaria na separação entre uma esfera ‘pública’, reduzida ao mínimo indispensável ao convívio e à colaboração humanas, e uma esfera ‘privada’, vasta e ampla, onde cada um seria o único e próprio senhor de si mesmo”⁵.

O limite da interferência do Estado seriam os direitos fundamentais do homem, que a ele se anteporiam como proteção da privacidade e autonomia. As Declarações de Direitos, anteriores às constituições, visavam a circunscrever o âmbito do Estado, antes mesmo de lhe definir as instituições. Foi essa a origem da democracia liberal que, incorporando outras idéias, prevaleceu até a primeira guerra mundial.

Até a Revolução Francesa a democracia era vista, no geral, como impraticável. No século XVIII, aparece uma obra da máxima importância no tema - o *Contrato Social*, de Jean Jacques Rousseau. É ele o primeiro a afirmar que a única forma legítima de governo é a democracia. Em que as decisões fundamentais, sobretudo leis, devem ter a participação de todos (vontade geral), em virtude de representarem o interesse comum.

No tocante à representação, diz Rousseau que a soberania não pode ser delegada. Democracia era termo que se referia ao modelo ateniense clássico, trazendo a concepção de que a vontade não pode ser representada. O padre



Sieyès referia-se ao governo representativo, cuja teoria do mandato ele formulou, e à democracia como o governo da ralé. Foi ele quem formulou a teoria de que o povo tem um sentido de permanência, como nação.

No *Espírito das Leis*, de Montesquieu, é que se encontra a origem da representação. Segundo ele, é impossível o exercício direto do poder pelo povo nos grandes Estados; e inconveniente nos pequenos. O povo só deve entrar no governo para escolher os seus representantes. Nem todos têm capacidade para tomar decisões políticas, mas todos a têm de escolher os mais capazes. Na sua concepção, a escolha do povo é perfeita, quanto à visão do mérito dos escolhidos; mas não tem ele capacidade para administrar os negócios do Estado.

Da democracia liberal à social

A conjugação dessas idéias fez então surgir a democracia liberal, cujos traços determinantes são: a) o povo é excluído das decisões de governo, apenas elegendo seus representantes, ou seja, o povo se governa através dos representantes que elege; b) tais representantes devem ser os mais capazes; c) o poder deve ser conquistado pela persuasão, isto é, o embate político é na realidade um debate, em que se procura, pela persuasão, convencer a maioria; d) o debate, orientado pela razão, conduz à satisfação do interesse geral; e) o governo democrático é o governo da lei e não de homens, conceito segundo o qual só a lei pode limitar o exercício dos direitos fundamentais do homem.

A democracia liberal que, como já dissemos, foi praticada até os fins da primeira guerra mundial e teve como sua principal bandeira a limitação do poder do Estado, passa a sofrer, sobretudo pela influência da constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, uma mudança de enfoque, com a concorrente preocupação social, no sentido da promoção do bem-estar geral e da proteção dos mais fracos em termos econômicos.

Passa o Estado a intervir em domínios antes vedados pelo liberalismo, como a economia e a educação. Pretende-se reduzir as desigualdades sociais, redistribuir a riqueza, enfim, proporcionar a todos as condições mínimas de vida e desenvolvimento pessoal.

A passagem da democracia liberal para a democracia social mostra como principais fatores a questão social e o fator político ou ideológico. A questão social se manifestava na condição de vida da massa trabalhadora, reduzida à simples sobrevivência. O sistema anterior à Revolução francesa,



baseado nas corporações de ofício, que de alguma forma representavam um meio de proteção dos assalariados, é por ela destruído, em nome da liberdade da indústria e do comércio e sob o argumento de que atentavam contra o princípio da igualdade de todos perante a lei.

A partir daí, passa a ser considerada missão do Estado não apenas a interveniência no domínio econômico, para orientar o desenvolvimento, mas também no social para, através de prestações positivas, buscar a realização de uma igualdade efetiva entre os homens.

À proteção das liberdades somam-se os direitos econômicos e sociais, passando o Estado a assumir crescentes tarefas nos planos econômico e social. Ativa-se a função do Estado, antes mero espectador do livre jogo das forças de mercado, que se exprimia no extremado lema: *laissez faire, laissez passer, et le monde va de lui même*⁶.

Com a instauração da democracia social o problema da representação cresce de importância. Com efeito, a representação passa a ser o meio para integrar todo o povo no processo político. Surgem críticas ao regime de representação, que encobriria a soberania parlamentar, visto que os representantes seriam os verdadeiros detentores do poder.

Vinculados aos eleitores apenas por ocasião das eleições e sem estarem obrigados a respeitar a vontade dos que os elegeram, portavam-se no seu exercício como se o detivessem por direito próprio, em detrimento dos representados.

A democracia partidária

Para evitar a possibilidade de que isso realmente ocorresse, foi que se criou a democracia pelos partidos, com a sua necessária decorrência - a fidelidade partidária.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho define o partido político como “um grupo estável e organizado, que se especializa na conquista do poder, por meios pacíficos, a fim de realizar uma política”⁷.

Os partidos deixam de ser meras associações privadas e passam a ser entidades paraestatais, canalizadoras obrigatórias da participação política. Rousseau via nos partidos políticos sociedades parciais que desviariam o cidadão da preocupação com o interesse geral e seriam causa de distorções na expressão da vontade geral.

A oficialização do partido ocorre após a primeira guerra mundial, com o objetivo de transformá-lo num órgão de formação da vontade estatal, facultando ao eleitor a escolha entre programas de governo. O partido político seria uma instituição programática, em que se integrariam seus adeptos, e não mera associação de homens. O debate político se realizaria pelo confronto entre programas e só se poderia considerar um partido político a reunião de cidadãos em torno de um programa que traduzisse seus ideais de governo.

Ao findar-se a segunda guerra mundial, de fato o partido aparece como órgão constitutivo da vontade estatal: tem o monopólio das candidaturas, antes das eleições, e, depois delas, a representação proporcional nas comissões parlamentares. Transforma-se assim a democracia representativa em democracia partidária.

A Constituição italiana de 1947 e a germânica de 1949 consagram o partido político como elemento revelador da vontade do Estado, através dos respectivos programas, que constituiriam as alternativas de política postas diante do eleitorado.

Fazendo-se um retrospecto histórico, verifica-se que a liberdade, que era o fundamento da democracia primitiva, exigindo a participação direta do cidadão nas decisões fundamentais, evoluiu, assumindo as formas da democracia liberal, da social, da representativa e, por fim, da partidária.

A democracia partidária suscita várias reflexões a propósito da representação. Distingue-se a natureza do voto, que de um lado aparece como direito e do outro como função, neste caso tornando-se obrigatório. Há, após as eleições, a desvinculação do representante com o representado.

No regime da democracia partidária a qualidade de representante é imputação do voto e o mandato público dá poderes para agir segundo a consciência do representante. Diferentemente, nas instituições medievais, como os Estados Gerais, os representantes do clero, nobreza e povo tinham instruções dos representados nos moldes do Direito Civil. Para que esse sistema funcionasse, o rei fixava antecipadamente a pauta dos assuntos a serem decididos na assembléia.

No século XVIII é que o mandato assume feição pública. Aparece o sufrágio universal. A Inglaterra, à frente dos demais países, foi ampliando o eleitorado até torná-lo total.



A prática da democracia

Tema de grande importância no particular é a questão da realização prática da democracia, ou a efetividade desse regime de governo. Observa-se que na realidade o povo não se governa, não apenas porque é impossível que ele exerça globalmente as funções de governo, mas porque a maioria não identifica na política o seu interesse e também não se rebela quanto ao fato de ser governada.

O poder resta, assim, exercido por uma minoria, que tanto pode agir em consonância com o interesse geral como usurpá-lo, aproveitando-se do desinteresse da maioria para utilizar o Estado em benefício próprio. Esse direcionamento da ação administrativa num sentido ou no outro será o critério determinante da qualificação a ser dada a determinada democracia.

Não se pode esquecer os postulados que compõem a estrutura da moderna democracia, consistentes no exercício do poder por uma minoria eleita da maneira legítima, a alternância de sua permanência no poder, a existência de partidos políticos e o respeito às regras fundamentais do regime democrático.

Tais postulados, deve-se reconhecer, não podem ser vistos como em total consonância com a realidade, impondo-se aperfeiçoamentos que determinem maior participação do povo nas decisões de capital importância, através de plebiscitos, referendos, da iniciativa legislativa popular, bem como a adoção de formas mais eficazes de representação, como o voto distrital.

Considerando-se por fim o caráter instrumental da democracia, seu aprimoramento deve ser uma constante, em função da realidade presente. Não podem ser esquecidos os meios atuais de comunicação de massa, que muito poderiam contribuir para a conscientização política do povo, o que certamente redundaria em aperfeiçoamento do regime democrático.

Só com a maior integração ao processo político dos indiferentes e inconscientes será possível aferir em maior grau a vontade geral e tornar a democracia mais efetiva, dando-lhe a consistência de que precisa para subsistir.

A democracia no Brasil

O que se observa no Brasil é que a democracia, em seu conceito moderno, representa conquista recente.

De fato, se, em 1946, o país formula uma democracia liberal, apenas 18 anos após, em 1964, tem o infortúnio de vê-la sucumbir ao poder das

armas, que se mantém por longos 21 anos de regime autoritário.

Recomposto na Constituição de 1988 e agora assentado em bases sólidas, o regime democrático de governo, que então se conquistou, nada fica a dever aos países mais avançados do mundo.

Adota-se a democracia partidária, sem os requisitos da fidelidade partidária, uma necessidade que é constantemente lembrada, e do voto distrital, defendido por muitos como necessário aperfeiçoamento.

É necessário que se veja essa Carta, no entanto, como um instrumento de que a sociedade dispõe para aperfeiçoar-se, e não como produto acabado.

Conclusão

Acontecimentos recentes da nossa vida política, assim como a proximidade de eleições, trazem-nos de volta à mente as reflexões que resultaram neste trabalho.

Impõe-se, no tema, a imagem de que a democracia, pelo menos em seu sentido pleno, é um horizonte, que se distancia à medida que nos aproximamos dele. Mas a caminhada ao seu encontro é um imperativo social inafastável.

Parece que o cuidado com as questões de natureza política, principalmente quanto à efetividade da Constituição da República, são hoje imperativo de cidadania, no capítulo dos deveres do cidadão.

Quer isso dizer que é dever fundamental de cada um, principalmente dos aplicadores do Direito, na medida das suas possibilidades, zelar para que a Constituição seja, mais do que um enunciado vazio de belas intenções, o real conduto através do qual a sociedade alcançará os nobres desígnios de uma democracia justa.

Talvez se possa dizer que a democracia, no seu sentido mais amplo, é o regime de governo que submete a todos, inclusive o Estado, ao império da Constituição, de modo que é ela a via através da qual a sociedade alcançará o horizonte a que atrás nos referimos.

**Notas:**

¹ *Dicionário de Política*, p. 319-320.

² Mauro Cappelletti, *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Porto Alegre: Fabris, 1984, p. 46 ss.

³ Norberto Bobbio, *A Teoria das Formas de Governo*. 8. ed. Brasília: UnB, p. 75.

⁴ C. B. Macpherson, *A Democracia Liberal*. São Paulo: Zahar, 1978, p. 19.

⁵ A Revisão da Doutrina Democrática, *Revista de Problemas Brasileiros*, p. 5.

⁶ Em tradução literal do autor: deixai fazer, deixai passar, e o mundo vai por si mesmo.

⁷ *A Reconstrução da Democracia*. São Paulo: Saraiva, p. 112.

Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 7. ed. Brasília: Unb.

_____. *A teoria das formas de governo*. 8. ed. Brasília: UnB.

CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Porto Alegre: Fabris, 1984.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A revisão da doutrina democrática. *Revista de Problemas Brasileiros*, n. 189, jul. 1980.

_____. *A reconstrução da democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal*. São Paulo: Zahar, 1978.