

“DEMOCRACIA A SER REALIZADA”

Fabiana Azevedo da Cunha¹

1 INTRODUÇÃO

A democracia idealizada e festejada demonstra-se muito distante da prática democrática mundial e, especialmente, da prática democrática brasileira. Por sua vez, a prática democrática brasileira encontra-se distanciada até mesmo do conceito de democracia que foi alcançado na Constituição brasileira de 1988. Assim, a democracia ainda parece ser um desafio a realizar, daí a relevância do tema e sua eleição para a presente abordagem.

Explicitar o paradoxo democrático, isto é, a aparente antítese de ser a democracia, ao mesmo tempo, tida como grande conquista consolidada no século XX e da qual, exemplificativamente, mais da metade da população latino-americana dela abdicaria em troca de um regime autoritário que resolvesse os problemas econômicos, é o que se pretende na primeira parte deste trabalho.

Em seguida, serão analisadas, em linhas gerais, algumas concepções de democracia, inclusive com o escopo de reafirmar sua indispensabilidade para a concretização da cláusula que assegura o respeito à dignidade da pessoa humana, bem como de outros direitos fundamentais assegurados em várias Constituições recentes. Tal exame, ademais, faz-se necessário para que se realizem certos diagnósticos dos problemas que enfrentam os regimes democráticos na atualidade, em especial o brasileiro, análise que, ao final, se propõe o presente estudo.

Por fim, buscando examinar as motivações do problema levantando do paradoxo democrático, conclui-se que o distanciamento da participação cidadã da democracia, seja por força de problemas econômicos, seja por força do descrédito dos governantes perante o povo, seja por sérias desigualdades sociais, seja pela busca prioritária no atendimento de metas de política macroeconômica determinadas por organismos internacionais que não atacam os problemas sociais, dentre inúmeras razões apontadas, é o mote para a desilusão democrática. Assim, afirmar-se ser necessário fortalecer a prática democrática, a fim, inclusive, de preservá-la frente a discursos autoritários.

2 O PARADOXO DEMOCRÁTICO

Conforme aponta Anthony Giddens, “a democracia é talvez a idéia com maior poder de energização do século XX. Há hoje no mundo poucos estados que não se intitulam democracias. A ex-União Soviética e seus satélites da Europa oriental rotulavam-

¹ Mestre em Direito – PUC/RS, Especialista em Direito Tributário – UNISINOS, Diretora Presidente da Escola Superior de Advocacia Pública da APERGS, Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul.

se “democracias populares”, como a China comunista ainda o faz. Praticamente os únicos países explicitamente não democráticos são as últimas monarquias semifeudais remanescentes, como a Arábia Saudita – e mesmo estas estão longe de escapar ao influxo de correntes democráticas”². O “imenso desejo de democracia e liberdade fez cair o muro de Berlim”³, fato histórico que representou uma das imagens libertárias mais marcantes do século XX.

O que afirma Anthony Giddens reflete-se, exemplificativamente, em trabalho de campo, denominado “Sondagens Eurobarômetro”, realizado pela Comissão Européia, anualmente, desde 1973, na primavera e no outono, junto aos cidadãos da União Européia com mais de 15 anos, residentes nos Estados-Membros da União Européia, o qual, no outono de 1998, quando foi solicitado aos entrevistados que avaliassem o legado do século XX, em vários domínios (liberdade, qualidade de vida, igualdade, espírito de cooperação, solidariedade, segurança social, assistência social, poder de compra, condições de trabalho, segurança individual, moral, ética, ambiente e emprego), apontou o domínio da liberdade como o mais bem avaliado positivamente com o percentual de 72% (setenta e dois por cento)⁴. Não se pode falar em domínio da liberdade sem falar em democracia.

Os valores democráticos têm tamanha importância que, na China⁵, país que tem alcançado crescimento econômico invejável no cenário mundial com clara violação aos princípios democráticos e aos direitos humanos, as autoridades ainda se vêem tendo que silenciar ativistas pró-democracia e parentes das vítimas do denominado “massacre da Praça Celestial”⁶, sendo crescente a pressão pró-democracia, embora o crescimento econômico do País.

Entretanto, não obstante tais constatações, o que se pode denominar a grande conquista do século XX, seria trocada, conforme relatório “A Democracia na América Latina”, lançado, em abril de 2004, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁷, em dezoito países pesquisados⁸, pela maioria dos 18.643 entrevistados, por um regime autoritário capaz de solucionar os problemas econômicos, isto é, 54,7% dos cidadãos latino-americanos entrevistados optariam por trocar a democracia por um regime autoritário que se revelasse capaz de solucionar os problemas econômicos. Ademais, 64,7% dos entrevistados, na referida pesquisa, entenderam que os governantes não cumprem o que prometem por mentirem para ganhar as eleições.

De tais informações pode-se extrair que o enfrentamento diário da pobreza, que aflige grande parte da população latino-americana, registrando o Brasil, por exemplo,

² GIDDENS, Anthony. *Mundo em Descontrole*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 78.

³ FONTAINE, Pascal. *Uma Ideia Nova para a Europa. A declaração Schumann 1950-2000*. 2ª ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. p. 5.

⁴ *Como os Europeus Vêem a Si Próprios. Sondagens de Opinião – Um Espelho da Realidade*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001. p. 7.

⁵ Zero Hora, 05/06/2004, p. 27.

⁶ Centenas de manifestantes, contrários ao regime, foram mortos, em quatro de junho de 1989, quando soldados do exército, apoiados por tanques, abriram caminho a tiros pela Avenida Changan e enfrentaram estudantes para retomar o controle da Praça Celestial.

⁷ Zero Hora, 22/04/2004, p. 10.

⁸ Costa Rica, Uruguai, Venezuela, República Dominicana, Peru, Nicarágua, Honduras, Guatemala, México, El Salvador, Argentina, Panamá, Chile, Bolívia, Brasil, Colômbia, Paraguai e Equador. Cuba não foi incluída no levantamento.

um dos mais altos índices de desigualdade econômica entre os mais ricos e mais pobres de sua população, e a incapacidade das autoridades eleitas em enfrentar positivamente os problemas sociais vem gerando um descrédito da população latino-americana na democracia a tal ponto que se cogita dela abdicar pela garantia da solução dos problemas econômicos. Tais dados revelam-se assustadores e infelizmente concretizam as palavras de Hannah Arendt, quando afirma que a pobreza coloca os homens sob a ditadura de seus corpos a ponto de desumanizá-los⁹.

Por outro lado, pelo menos de acordo com Anthony Giddens, tal fenômeno de desilusão generalizada com os processos democráticos não atinge só a América Latina, mas também outras democracias, ditas maduras, na medida em que, segundo o autor, na maior parte dos países ocidentais os níveis de confiança nos políticos e nos processos democráticos ortodoxos decresceram nos últimos anos, bem como reduziu-se, especialmente nos Estados Unidos, o número de votantes¹⁰.

Diante de tais circunstâncias e especialmente tendo como mote a realidade brasileira, quer parecer, e é o que se pretende demonstrar no presente trabalho, que, em realidade, a julgar pela prática democrática brasileira, grande parte da população sequer consegue apreender o que representa a democracia, porque a prática democrática para eles esgota-se na obrigatoriedade do voto nas eleições regulares. Julga-se faltar à grande parte da população sentir-se agente da democracia, na medida em que os espaços públicos de debate ainda são pequenos e, por outro lado, a população não se sente identificada com seus representantes, os quais não concretizam seus programas de campanha após eleitos, parecendo governarem apenas para os que detêm poder econômico.

Assim, em realidade, pode-se dizer que, embora se viva numa democracia, grande parte da população não se sente como agente político, mesmo porque sua voz não é ouvida na sociedade, sendo que, conforme refere Hannah Arendt¹¹ “as duas famosas definições do homem de Aristóteles – um ser político e um ser dotado de fala – completam-se mutuamente”. Então, utilizando-se da expressão trazida por Anthony Giddens, o que hoje parece imprescindível, até mesmo para garantir a permanência da democracia, é a “democratização da democracia”¹² ou simplesmente sua prática efetiva, o que é um desafio tanto para as democracias bem estabelecidas como para as democracias mais modernas. Todavia, antes de se adentrar em tal discussão, ter-se-á que analisar qual o conceito de democracia se entende por mais adequado no presente estudo.

3 O QUE É DEMOCRACIA?

Não é objetivo do presente trabalho analisar as várias concepções de democracia ou, ainda, suas características e seus valores, visto que o tema remontaria ao estudo de

⁹ ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. Tradução I. Morais (revista por Manuel Alberto). Lisboa: Relógio D'Água, 2001. p. 72.

¹⁰ GIDDENS. *Mundo...* pp. 81-83.

¹¹ ARENDT. *Sobre a...* pp. 20-21.

¹² GIDDENS. *Mundo...* p. 84.

várias teorias do pensamento político, de diferentes períodos, amplitude que não se quer emprestar ao exame que ora se faz do tema.

Todavia, algumas considerações mínimas sobre o que se considerará democracia, para fins de estabelecer um acordo semântico com o leitor, serão feitas.

Assim, de acordo com Norberto Bobbio, Nicolla Matteucci e Gianfranco Pasquino, tem-se que as primeiras referências às três formas de Governo, advindas da tradição aristotélica¹³, são as de Heródoto. A noção do que hoje chamamos de democracia ateniense, em realidade isonomia e liberdade em Heródoto, segundo Hannah Arendt, era uma noção de ausência de normas e de governo diretamente do povo. A origem da noção de liberdade, de acordo com Hannah Arendt, tinha presente “uma forma de organização política na qual os cidadãos viviam juntos em condições de ausência de normas, sem uma divisão entre legisladores e legislados. Esta noção de ausência de norma foi expressa pela palavra isonomia, segundo os antigos as tinham enumerado, era a de que a noção de poder, de norma (...), estava dela ausente. A palavra “democracia”, exprimindo já nessa altura o governo da maioria, foi originalmente forjada pelos que se opunham à isonomia”¹⁴. Tal liberdade, por sua vez, dependia “da *agora*, praça pública, ou da *polis*, o espaço político propriamente dito”¹⁵.

Da referida concepção, contemporaneamente, em especial no Brasil, a prática da democracia muito se tem distanciado das origens clássicas, na medida em que liberdade, democracia, enquanto participação nos negócios públicos, para grande parte da população, não é uma realidade tangível. Se ao povo não é dado atuar, o povo poderá atribuir a história, as circunstâncias, aos “políticos”, sua condição, sendo que apenas com um regresso ao sentimento de efetiva participação popular é que poderá ser resgatada a crença na importância da democracia.

Retomando-se ao conceito, tem-se que, na tradição pós-aristotélica, segundo Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, a forma de governo entendida por democracia, que é “o Governo do povo ou de todos os cidadãos ou da maioria deles é, no tratado aristotélico, governo da maioria, somente enquanto Governo de pobres e é portanto Governo de uma parte contra a outra, embora da parte geralmente mas numerosa”¹⁶. A tripartição aristotélica, ainda de acordo com tais autores, em certa medida foi recepcionada por todo pensamento ocidental, passando por Tomás de Aquino, Bodin, Hobbes, Locke, Rousseau (com a tradição da soberania popular, a quem compete, por meio da formação de uma vontade geral, que não é a vontade de todos, pois só objetiva o interesse comum e não os interesses decorrentes da soma de vontades particulares, fazer as leis, que serão executadas pelo Governo¹⁷), Kant e

¹³ “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”. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmem C. Varriale ...[et al.], coordenação da tradução João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2000. p. 319.

¹⁴ ARENDT. *Sobre a...* p. 34.

¹⁵ ARENDT. *Sobre a...* p. 36.

¹⁶ BOBBIO. *Dicionário...* p. 320.

¹⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social ou Principios do Direito Político*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003. pp. 40-41, 64-65.

Hegel, embora com variações. Durante o século XIX, ainda de acordo com Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, o debate em torno da democracia cresceu por meio da disputa entre as doutrinas políticas do liberalismo e do socialismo, aquela expressa por autores como Tocqueville e John Stuart Mill, que vêem, como forma de democracia compatível com o Estado liberal, a democracia representativa ou parlamentar, na qual o dever de fazer leis cabe a um corpo de representantes eleitos pelos cidadãos com direitos políticos, sendo essencial o reconhecimento de direitos fundamentais de liberdade para atuação autônoma de cada cidadão na vida política, e esta, além do sufrágio universal, considerando o retorno a certos pontos da democracia direta por meio da participação popular e do controle do poder a partir de baixo estendendo-se dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até a empresa, da sociedade política até à sociedade civil¹⁸. Enfim, segundo tais autores: “na teoria política contemporânea, mais em prevalência nos países de tradição democrático-liberal, as definições de democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo, segundo os autores, de regras de jogo, ou, como também se diz, de “procedimentos universais”. Entre estas: 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeira ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo”¹⁹.

Além do conceito, por assim dizer, procedimental de democracia, adotado por Norberto Bobbio e também por Hans Kelsen²⁰, acima esboçado, pode-se colacionar a lição de “projeto democrático”, de Roberto Mangabeira Unger, “como o mais poderoso e duradouro conjunto de idéias sociais na história moderna”, o qual deve ser visto como muito mais do que pluralismo partidário e responsabilidade eleitoral do governo perante um eleitorado amplo, mas sim como um “esforço de tornar a sociedade um sucesso

¹⁸ BOBBIO. *Dicionário...* pp. 321-324.

¹⁹ BOBBIO. *Dicionário...* pp. 326-327.

²⁰ BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: UNISINOS, 2003. p. 132.

prático e moral, pela conciliação da busca de dois gêneros de bens: o bem do progresso material, nos liberando da servidão e da incapacidade e dando armas e assas aos nossos desejos, e o bem da independência individual, nos libertando dos esquemas triturantes de divisão e hierarquia social”²¹.

Para um estudo aprofundado do tema, abordagem que não se pretende na presente análise, eis que com objetivos mais modestos, impõe-se registrar as lições de Luis Fernando Barzotto, segundo o qual: “uma concepção de democracia deve explicar os três elementos constitutivos do conceito de democracia: o sujeito da democracia (quem governa?/governo do povo), o funcionamento da democracia (como se governa?/governo pelo povo) e finalidade da democracia (para quem se governa?/governo do povo)”²². Em sua obra “A Democracia na Constituição”, o autor analisa com profundidade, a partir das questões referidas, as concepções voluntaristas de democracia, assim entendidas a da democracia procedimental, construída a partir do pensamento de Kelsen, e a da democracia plebiscitária, originária do pensamento de Rousseau, e outra concepção ligada à idéia de razão prática, assim entendida a democracia representativa, que teria por base os textos éticos e políticos de Aristóteles²³. Após tal análise, propõe Luis Fernando Barzotto “uma interpretação da democracia constitucional contemporânea nas constituições teleológicas, como a Constituição brasileira de 1988”²⁴. Especificamente analisando a Constituição brasileira de 1988, o autor afirma que a democracia constitucional brasileira deve ser entendida como democracia representativa, na medida em que o povo (sujeito da democracia na Constituição brasileira) é uma comunidade, o que significa dizer que está dirigido a viabilizar uma vida boa para todos, o que dá, por conseguinte, um caráter racional à democracia, típico da democracia representativa, que também é exigida, haja vista que “apenas um processo político baseado na razão, e não na vontade, como na democracia plebiscitária e na democracia procedimental, está em conformidade com a dignidade da pessoa humana, ser racional”²⁵. Afirma, ainda, o autor, analisando a Constituição de 1988, em que são feitas várias referências à justiça, o que a aproxima da perspectiva do institucionalismo, para o qual “o direito positivo é uma ordem concreta de relações de justiça”²⁶, que, nessas circunstâncias, “para efetivar o Estado de Direito é necessário um exercício constante da razão prática. Razão prática, como foi pensada por Aristóteles, é essencialmente dialógica. (...) Essa razão prática é teleológica. (...) Somente com a consideração de um variado número de pontos de vista, e do debate entre eles, é que vamos determinar quais são os deveres de justiça exigidos para a realização do bem da pessoa e do bem comum”²⁷. Sendo imprescindível, então, a discussão e, por conseguinte, a democracia representativa. Luis Fernando Barzotto destaca, ademais, o caráter teleológico da Constituição de 1988, de maneira que o processo democrático brasileiro está ligado a um determinado

²¹ UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. Tradução de Caio Farah Rodriguez, Marcio Soares Grandchamp, com consultoria do autor. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 16.

²² BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: UNISINOS, 2003. p. 13.

²³ BARZOTTO. *A Democracia...* pp. 15-16.

²⁴ BARZOTTO. *A Democracia...* p. 20.

²⁵ BARZOTTO. *A Democracia...* pp. 180-181.

²⁶ BARZOTTO. *A Democracia...* p. 190.

²⁷ BARZOTTO. *A Democracia...* pp. 190-191.

telos, que será, em última instância, a vida boa para todo ser humano membro da comunidade, o que, novamente, caracteriza a democracia no Brasil como democracia representativa²⁸.

A visão da democracia na Constituição de 1988, acima explicitada, está diretamente relacionada com a importante aproximação, contemporânea, do conceito de democracia da cláusula da dignidade da pessoa humana como direito fundamental. Nas Constituições atuais, a inserção da cláusula da dignidade humana tem influenciado na compreensão do dogma, base da democracia, da soberania popular. Nesse sentido, refere Peter Häberle: “Por mais freqüentes que tenham sido, na Alemanha de forma especialmente bem-sucedida, as variantes do liberalismo, do positivismo e um pensamento comprometido com as tradições burguesas e com um determinado constitucionalismo alemão, que concebia a democracia como mera “forma estatal”, dissociada das liberdades fundamentais, de modo tanto mais inequívoco deve-se hoje acentuar a conexão entre dignidade humana, liberdades fundamentais e uma ordem democrática livre, esta é a conseqüência organizatória daquelas”²⁹.

Por sua vez, nestas últimas concepções de democracia, que vão além da concepção procedimental, entendendo-se aquelas mais adequadas, especialmente considerando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “o povo constituiu menos uma grandeza *natural* pressuposta, do que uma grandeza constituída culturalmente no âmbito de uma Constituição estatal e que está sempre a se renovar pluralisticamente em suas conexões culturais. Constituiu-se de “titulares de direitos fundamentais”, portanto, de cidadãos. (...) O povo não constituiu uma grandeza mística, senão uma coordenação de muitos homens dotados, cada um, de dignidade própria: uma espacialmente localizada, temporalmente desenvolvida, aberta ao futuro, publicamente vivida e responsável coordenação de um “multidão de homens” debaixo de leis jurídicas (no sentido de Kant): o povo democraticamente constituído e naturalmente orientado pela e comprometido com a dignidade humana”³⁰.

De qualquer forma, dentre as expressões daqueles que, na ciência política, dedicaram-se ao tema, importa frisar inúmeras citações sobre os benefícios decorrentes da democracia e especialmente das instituições democráticas à coletividade, como, por exemplo, pode-se observar na passagem de Aléxis de Tocqueville: “Existe, pois, no fundo das instituições democráticas, uma tendência oculta que faz com que os homens, freqüentemente, concorram para a prosperidade geral, a despeito de seus vícios ou de seus erros”³¹.

Outrossim, o reconhecimento de uma relação de interdependência entre a democracia e valores como os da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade, entendidos tais valores substancialmente, implica num reconhecimento de que se proteja a democracia da desilusão que sobre si é projetada em decorrência, pelo menos na América Latina, de circunstâncias de pobreza econômica que não permitem

²⁸ BARZOTTO. *A Democracia...* p. 201.

²⁹ HÄBERLE, Peter. *A Dignidade Humana como Fundamento da Comunidade Estatal. Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional.* MAURER, Béatrice ...[et al.]; org. Ingo Wolfgang Sarlet. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet, Pedro Scherer de Mello Aleixo. Rita Dostal Zanini. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 134.

³⁰ HÄBERLE. *Dimensões...* pp. 132-133.

³¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da Democracia na América.* Traduzido e condensado para o leitor contemporâneo por José Livio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998. p. 119.

à grande parte da população reconhecerem sua importância e de arranjos que não permitem realizar uma democracia verdadeiramente deliberativa, mas tão-somente procedimental.

É com tal concepção e visão da democracia que se pretende enfrentar, então, as possíveis motivações do que se denominou paradoxo democrático.

4 A DEMOCRACIA A SER REALIZADA

Esclarecido o que se pode entender por democracia, bem como assentada a premissa de que efetivamente sem ela não se poderia cogitar de comunidades em que se preserve a dignidade da pessoa humana, assegurando-lhe direitos fundamentais que garantam tal condição, há que se retomar a investida na análise inicial do paradoxo democrático e, especialmente, buscar identificar como a democracia se realiza no Brasil.

Caso ora se dirijam os olhos especialmente à democracia no Brasil, poder-se-á verificar que, junto ao processo de democratização pós-ditadura militar evoluiu outro processo de descentralização do poder político, estando-se a tratar da distribuição do poder político entre os diversos entes autônomos que compõem a federação brasileira, ou seja, evoluiu o federalismo. Este, em especial na Constituição de 1988, direcionou-se para a descentralização de poder, o que se revelou tanto pela forma de distribuição das receitas públicas entre os três níveis de governo, quanto, ainda que em menor medida, de distribuição dos serviços a serem prestados pelos entes federados.

Todavia, exatamente o que parece ocorrer com a democracia no Brasil também ocorre com o federalismo, ambos se tratando de mecanismos de descentralização de poder. Assim, embora a Constituição de 1988 tenha institucionalizado um modelo de Estado federal, bem como um modelo de democracia, na prática, os modelos concretizados não observam os limites e os fins traçados pelas normas constitucionais. Dessa forma, divulga-se a crise do federalismo brasileiro, da mesma forma como é divulgada a pesquisa de opinião sobre o descrédito na democracia nos países latino-americanos, dentre os quais o Brasil. E tais crises são concretas e, em dado momento, crescem-se, na medida em que, quanto ao federalismo, embora a tendência descentralizadora da Constituição Federal de 1988, a fim de que o Brasil atenda um programa ditado por organismos financeiros internacionais de estabilização macroeconômica sem prejuízo de credores internos e externos do Estado, bem como de integração no sistema de comércio internacional, está-se concretizando, na prática, uma tendência centralizadora de poder na União Federal, que vem enfraquecendo as unidades autônomas (Estados e Municípios), exatamente os entes que têm maior proximidade com os cidadãos locais, o que acaba por também distanciar as instâncias decisórias dos cidadãos locais³² e, ainda, por distanciar-los em certa medida do espaço público de debate.

³² Ver sobre o tema, dentre outros: BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004; BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003; COMPARATO, Fábio Konder. Retenção de Recursos Estaduais pela União. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 24, pp. 87-91; LAGEMANN, Eugenio. O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Perdo Luiz Barros (organizadores). São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 329-353.

Resultado disso é que a tão mencionada estabilização econômica é alcançada por meio de um esforço fiscal sem precedentes que vem sendo efetivado em todas as instâncias de poder (União, Estados e Municípios) no Brasil, bem como pela elevação do superávit primário, que, para ser preservado, concentra as reservas financeiras nacionais, as quais acabam destinando-se ao pagamento de juros da dívida externa, sem que se observem melhorias nas condições de vida da população brasileira, especialmente das de baixa renda. Ao contrário, o abismo entre os mais pobres e mais ricos apenas tem aumentado. Por outro lado, os recursos destinados aos programas sociais são destinados aqueles do tipo assistencialista que não representam a inclusão efetiva dos beneficiários na sociedade e, diante dessa realidade, a efetivação tanto da democracia que a Constituição de 1988 autoriza a praticar, quanto o federalismo idealizado, acabam não sendo eficientes no combate à desigualdade social, no oferecimento de condições existenciais mínimas de vida aos cidadãos brasileiros, enfim à construção de uma sociedade fraterna, justa e solidária, a ponto de se cogitar de abdicar da democracia, conforme já se destacou, em prol de um governo autoritário que trouxesse solução aos problemas econômicos.

Veja-se que tal discussão é trazida, haja vista que a análise dos problemas da concretização da democracia no Brasil sem o exame da correlata crise do federalismo é lacunosa, na medida em que, conforme bem afirma Carmem Lúcia Antunes Rocha: “A Federação brasileira é um elemento necessário para a concretização da democracia, para a garantia dos fundamentos que a devem alicerçar, como o pluralismo político, a cidadania participante, etc. Daí porque as ditaduras sempre começam por minguar as competências estaduais e municipais e, deste modo, tentam impor fórmulas administrativas e financeiras idênticas para o acatamento de todos os entes da federação. O tolhimento do espaço de competência autonômica exclusiva de cada uma destas pessoas é o primeiro passo para o posterior e conseqüente tolhimento de todas as formas de exercício de autonomia e de liberdade, inclusive das pessoas. Daí porque o acatamento do princípio federativo impõe uma vigília cidadã permanente, pois de sua afronta nascem as condutas que submetem, depois, todas as formas de manifestação livre do cidadão quanto às instituições segundo as quais ele pretende viver”³³.

Ressalte-se que, no próprio nascedouro da primeira experiência de federalismo, tem-se presente a idéia de participação democrática, tanto que Jefferson, citado por Hannah Arendt, referia que o princípio do governo republicano exigia “a subdivisão dos distritos em circunscrições”, isto é, “pequenas repúblicas”, por meio das quais “todo o homem no Estado” poder-se-ia tornar “um membro ativo do governo comum, realizando em pessoa uma grande quantidade dos direitos e deveres, subordinados certamente, mas importantes e inteiramente dentro da sua competência”³⁴.

Entretanto, volta-se a afirmar que talvez ainda não se tenha experimentado, pelo menos no Brasil, uma verdadeira democracia representativa, como a moldou a Constituição de 1988, isto é, com efetiva participação popular, quer se dizer compatível com nossos arranjos institucionais, da mesma forma que não se experimentou um

³³ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Democracia, Constituição e Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 26. p. 66.

³⁴ JEFFERSON. Carta a Cartwright. *Apud* ARENDT. *Sobre...* p. 312.

federalismo tipicamente brasileiro, que tolere e respeite os espaços regionais. Se a democracia e o federalismo brasileiro podem hoje parecer trazer mais problemas do que soluções, com certeza, em parte, isso se deve muito mais ao que estamos realizando e muito menos a inconsistências teóricas da democracia e do federalismo.

Conforme bem apontou Roberto Mangabeira Unger: “Um dos inimigos do experimentalismo democrático é o fetichismo institucional: a crença de que concepções institucionais abstratas, como a democracia política, a economia de mercado e uma sociedade civil livre, têm uma expressão institucional única, natural e necessária”³⁵.

No Brasil, parece ocorrer isso, ou seja, antes que se concretize o modelo democrático traçado na Constituição de 1988 e no afã de que se adira a outro modelo eventualmente bem sucedido em outra comunidade, inicia-se um processo de redução do papel de auto-governo popular e, por conseguinte, de centralização de poder, de maneira a negar aos problemas coletivos, soluções coletivas, degenerando-se a política numa série de acertos parciais e restritos entre grupos desigualmente organizados, cada grupo descobrindo-se preso no próprio entendimento atual de seus interesses e de sua identidade³⁶.

Apenas na hipótese de que fosse acolhido um conceito meramente procedimental de democracia, que não é o constante da Constituição brasileira, para o qual a igualdade material nada tem a ver com a democracia, poderíamos estar satisfeitos com a prática democrática brasileira. Igualmente é nesse tipo de democracia que “o povo é concebido como um conjunto de indivíduos cuja vontade está voltada à realização dos seus interesses particulares”³⁷. Todavia, conforme explicitado anteriormente, temos que ter presente que o conceito de democracia na Constituição brasileira de 1988 longe está do conceito de democracia procedimental, restando muito mais aproximado do conceito de democracia deliberativa, na medida em que o povo é entendido como uma comunidade, sendo a finalidade da democracia o bem comum e seu funcionamento regido por uma concepção institucionalista de Estado de Direito³⁸.

Nas palavras paradigmáticas de Luis Fernando Barzotto: “A pessoa humana, por sua dignidade de ser racional, deve participar nas decisões que afetem sua vida, ela exige justificativas racionais para todo ato de poder no interior da comunidade e se recusa a obedecer leis, comandos e ordens que não podem se justificar argumentativamente. Por fim, não deve ser esquecida a lição de Aristóteles: a razão prático-política é essencialmente dialógica. A exigência de um “império da razão” no âmbito público, que esteja em conformidade com a dignidade da pessoa humana, exige a existência de um âmbito de discussão e deliberação”³⁹. Na prática, o que se verifica é a não-apresentação das justificativas racionais exigidas numa democracia representativa. Os que atuam no espaço público de debate, tratam a política como ato de vontade, o que está contribuindo para o descrédito da democracia.

³⁵ UNGER. *O Direito...* p. 17.

³⁶ UNGER. *O Direito...* p. 21.

³⁷ BARZOTTO. *A Democracia...* p. 172.

³⁸ BARZOTTO. *A Democracia...* pp. 175-176.

³⁹ BARZOTTO. *A Democracia...* p. 181.

Dessa forma, caso não se busque resgatar o papel de agente dos cidadãos, não se quebrará o paradoxo democrático, mesmo porque, conforme lição de Alexis de Tocqueville, sempre atual: “É difícil conceber que homens que renunciaram por completo o hábito de dirigir a si próprios possam sair-se bem na escolha daqueles que devem governá-los. E nada fará crer que um Governo liberal, enérgico e sensato possa sair do sufrágio de um povo de subservientes”⁴⁰. A democracia apenas avança quando há uma efetiva participação da população, quando “*gran parte de las personas corrientes intervenga activamente em el diseño de la agenda pública – y no solo a través del voto, sino también de la deliberación y de la participación en organizaciones autónomas –; cuando se aprovechan de forma activa esas oportunidades; y cuando a las élites no les es posible controlar ni banalizar las modalidades de debate*”⁴¹. Aí está a força criativa da democracia, isto é, no ativismo dos cidadãos.

Ademais, de registrar que igualmente aflige a democracia brasileira, especialmente considerando o desenvolvimento da política no período posterior à última eleição presidencial realizada, o enfraquecimento dos partidos políticos enquanto partidos dotados de programas alternativos, o que é indispensável num processo democrático. Sobre a indispensabilidade ao regime de democrático de partidos opostos, competindo pelo poder político, assim se manifestou Michel Walzer: “(...) exige a presença de líderes alternativos (com programas alternativos), mesmo que nunca cheguem de fato a ganhar uma eleição. São co-participantes, assim como os membros do time adversário num jogo de basquete. Sem eles não há jogo e por isso eles têm direito a fazer cestas e vencer, se puderem”⁴². Ressalte-se que, nos termos da Constituição de 1988, o pluralismo político, conforme artigo 1º, inciso V, é princípio fundamental do Estado democrático de direito, o que, na prática, todavia, não se concretiza, na medida em que há um imenso fisiologismo dos partidos políticos que dominam a cena política brasileira, os quais, embora no discurso afirmem ter programas alternativos, no fundo não os têm, o que vicia o próprio processo de elaboração das leis que não se realiza com representantes que efetivamente estejam racionalmente debatendo seus vários pontos de vista no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas Estaduais e nas Câmaras de Vereadores Municipais com vistas à concretização dos deveres de justiça tendo em vista a realização do bem comum conforme determinado constitucionalmente. Ao contrário, observam-se inúmeras vezes que o processo legislativo é determinado por um grande jogo de interesses, que visa à satisfação de bens particulares e desconsidera determinados valores consagrados constitucionalmente, o que sem dúvida contribui também para a prática excessiva de atos em desconformidade com a lei, visto que a lei mais se apresenta como instrumento imposto visando bens particulares, ainda que de uma coletividade, do que com vistas ao bem comum.

Além disso, a democracia realizada no Brasil também se distancia da exigência, para que ela possa operar, da separação entre a própria política e o Estado. Tal separação impõe que ao partido eventualmente vencedor nas eleições seja vedado transformar

⁴⁰ TOCQUEVILLE. *Da Democracia*... p. 263.

⁴¹ CROUCH, Colin. *Posdemocracia*. Traducción de Francisco Beltrán. México: Taurus, 2004. p. 10.

⁴² WALZER, Michael. *Da Tolerância*. Tradução Almiro Pisetta. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 14.

sua ideologia no credo oficial da religião civil⁴³, o que não ocorreria, por exemplo, caso fosse transformado em feriado nacional o dia da ascensão ao poder de determinado partido ou, ainda, autorizado que se estampasse, nos jardins do Palácio da Alvorada, em grandes dimensões, o símbolo partidário decorrente de um esmerado trabalho de jardinagem. Tais práticas não são democráticas.

Ademais, a desigualdade social é tão grande no Brasil que parece não se ter propiciado sequer a ruptura do projeto “modernista” de inclusividade democrática, de maneira que nem todos os cidadãos são minimamente iguais a ponto de poderem discutir entre si, de participar e de se engajar efetivamente da política democrática. Mais: nem todos os indivíduos conseguem ser cidadãos efetivamente, isto é, titulares de direitos fundamentais, estando por assim dizer afastados da própria noção de povo num Estado constitucional, no sentido de “soma” dos titulares de direitos fundamentais como homens individuados⁴⁴. Veja-se que, para Aristóteles, segundo Luis Fernando Barzotto: “O principal fator da ruína da comunidade política (...) é a ausência da igualdade. Quanto maior for a desigualdade nas riquezas e no poder em um regime, mais próximo estará ele da ruína”⁴⁵. Embora a necessidade de contextualização dos argumentos aristotélicos, conforme bem apontado pelo autor, “de qualquer modo, permanece válida a tese de que a participação política e a democracia encontram na extrema riqueza e na extrema pobreza condições adversas para sua realização”⁴⁶. Com tamanha desigualdade social não é difícil constatar as dificuldades de concretização da democracia no Brasil.

De outra parte, ainda como um problema a ser superado pela democracia brasileira, pode-se apontar uma tendência ao decisionismo na prática jurisdicional, de maneira que, muitas vezes, verifica-se que, no ato judicial, pretende-se dar não uma continuidade ao processo democrático iniciado com o processo legislativo, mas propor-se uma ruptura com tal processo, ainda que sem a legitimação democrática pelo voto popular.

Assim, diante de todas as circunstâncias apontadas, ainda que resumidamente e sem perder de vista que não se estabeleceu efetivamente um espaço público de debate sobre a democracia, não se pode afirmar que a democracia tenha sido submetida a um verdadeiro teste democrático, apresentando-se a pesquisa de opinião realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apenas como um indutor de reflexões sobre a prática da democracia.

Entretanto, é de destacar que, segundo Amartya Sen, os países que se submeteram a um real teste democrático, ainda que com grandes índices de pobreza, não abdicaram da democracia, nesse sentido: “(...) quando o governo indiano, sob a liderança de Indira Gandhi, tentou usar um argumento semelhante na Índia para justificar a “emergência” que ela erroneamente declarava em meados da década de 1970, convocou-se uma eleição que dividiu os eleitores precisamente nessa questão. Nessa eleição decisiva, disputada em boa medida com base na aceitabilidade da “emergência”, a supressão de direitos políticos e civis básicos foi firmemente rejeitada, e o eleitorado

⁴³ WALZER. *Da Tolerância...* p. 106.

⁴⁴ HÄBERLE. *Dimensões...* p. 134.

⁴⁵ BARZOTTO. *A Democracia...* p. 70.

⁴⁶ BARZOTTO. *A Democracia...* p. 61.

indiano – um dos mais pobres do mundo – mostrou-se tão ardoroso para protestar contra a negação de liberdades e direitos básicos quanto para queixar-se de pobreza econômica. No momento em que de certa forma houve um teste da proposição de que os pobres em geral não se importam com direitos civis e políticos, as evidências foram inteiramente contrárias a essa afirmação. Considerações semelhantes podem ser apresentadas observando-se a luta por liberdades democráticas na Coreia do Sul, Tailândia, Bangladesh, Paquistão, Mianmá (ou Birmânia) e outras partes da Ásia. De forma análoga, embora a liberdade política seja amplamente negada na África, tem havido movimentos e protestos contra esse fato sempre que as circunstâncias permitem, apesar de os ditadores militares terem dado poucas oportunidades para isso⁴⁷.

Destarte, não obstante os problemas que têm que ser enfrentados na realização da democracia, ainda há fundamentadas razões para comemorá-la como o grande legado do século XX e para pensá-la menos como uma “uma flor frágil” e mais “como uma planta robusta, capaz de medrar até no terreno mais estéril”⁴⁸.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Exposto o paradoxo democrático, bem como esclarecidas as concepções de democracia, ainda que de forma sintética, e indicada aquela mais adequada, pelo menos quando se pretende discutir a realidade brasileira, passou-se a enfrentar as possíveis motivações da aparente contradição entre a expansão da democracia e uma possível desilusão sobre ela.

Entretanto, em que pese a análise dos problemas e dificuldades que a democracia vem enfrentando para se concretizar e especialmente os freqüentes ataques que sofre, principalmente quando se apresenta mais fácil, conforme refere Amartya Sen, enfraquecê-la sob o argumento de que, em situações de miséria, primeiro as necessidades econômicas devem ser satisfeitas e depois deve haver a preocupação com as liberdades políticas⁴⁹, ousa-se afirmar que o paradoxo democrático é, em realidade, aparente, porque confronta um ideal de democracia com uma prática democrática que, em muitos países, sequer chegou a ser efetiva.

Embora para alguns possa parecer mais simples a aderência ao discurso da prevalência do combate à fome, ainda que com prejuízo da liberdade, ousa-se concordar que tal dissociação não é viável e adotar a lição de Amartya Sen no sentido de que a satisfação das necessidades econômicas depende da democracia, isto é, não prescinde de discussões e debates públicos abertos⁵⁰, que deveriam ser características das democracias deliberativas. De ressaltar que o exemplo brasileiro não deixa de confirmar tal teoria, na medida em que, embora a democracia brasileira seja do tipo deliberativo, ela não chegou a se concretizar em sua completude, faltando-lhe especialmente um efetivo espaço público de debate. A democracia em si não se presta, conforme já

⁴⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão Técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Livraria das Letras, 2000. p. 179.

⁴⁸ GIDDENS. *Mundo...* pp. 90-91.

⁴⁹ SEN. *Desenvolvimento...* pp. 173-174.

⁵⁰ SEN. *Desenvolvimento...* p. 175.

referido, para cópias automáticas de modelos bem-sucedidos para outros países, soluções imediatas, mas sim para uma análise prática de como é exercida. Se não exercermos a democracia de forma a dela obter toda potencialidade de suas oportunidades, certamente não se poderá dela esperar o ótimo. Tem-se que aprendê-la a praticar e essa é, poder-se-ia dizer, uma prática relativamente recente nos países latino-americanos e, portanto, é muito cedo para se dizer que a democracia em si está em crise, mas podemos afirmar que ela está sim em processo de concretização e aperfeiçoamento da prática democrática, mesmo porque o funcionamento da democracia para todas as pessoas, que por um longo período foram ensinadas a obedecer cegamente, é ainda um desafio.

Ao contrário do que o suposto paradoxo democrático poderia levar a acreditar, segundo Amartya Sen, não há registro de país independente, com eleições regulares, com partidos de oposição ativos e imprensa livre, em que tenha ocorrido fome coletiva⁵¹. De sorte que se apresenta extremamente arriscada a adesão ao discurso que tende a conduzir para a promessa da solução de problemas econômicos por meio de um regime autoritário, na medida em que a solução dos problemas econômicos é totalmente compatível e muito mais provável com a democracia, que garante a discussão e o diálogo e, por conseguinte, a compreensão dos próprios problemas econômicos. Como exemplo dos reflexos da prática democrática na solução dos problemas sociais, ainda de acordo com Amartya Sen, a discussão pública sobre as altas taxas de fecundidade em Estados indianos com maiores proporções de pessoas alfabetizadas, conduzida sem coerção, mas buscando destacar a importância de certos valores, repercutiu diretamente sobre a redução de tais taxas⁵². Essa é a boa prática e aquela que faz crer que a democracia é o meio mais adequado para garantir uma sociedade plural, justa e solidária, que é o *telos* pretendido pela Constituição brasileira de 1988, que, se ainda não alcançada, deve-se muito mais as dificuldades de efetivar a prática democrática no Brasil e muito menos à democracia em si.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. Sobre a Revolução. Tradução I. Morais (revista por Manuel Alberto). Lisboa: Relógio D'Água, 2001;

BARZOTTO, Luis Fernando. A Democracia na Constituição. São Leopoldo: UNISINOS, 2003;

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Tradução de Carmem C. Varriale ...[et al.], coordenação da tradução João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5^a ed. Brasília: Ed. UnB, 2000;

⁵¹ SEN. Desenvolvimento... p. 180.

⁵² SEN. Desenvolvimento... p. 181.

Como os Europeus Vêm a Si Próprios. Sondagens de Opinião – Um Espelho da Realidade. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001;

CROUCH, Colin. Posdemocracia. Traducción de Francisco Beltrán. México: Taurus, 2004;

FONTAINE, Pascal. Uma Ideia Nova para a Europa. A declaração Schumann 1950-2000. 2ª ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000;

GIDDENS, Anthony. Mundo em Descontrole. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003;

HÄBERLE, Peter. A Dignidade Humana como Fundamento da Comunidade Estatal. Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. MAURER, Béatrice ...[et al.]; org. Ingo Wolfgang Sarlet. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet, Pedro Scherer de Mello Aleixo. Rita Dostal Zanini. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. pp. 89-152;
Jornal Zero Hora, publicações de 22/04/2004 e 05/06/2004;

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Democracia, Constituição e Administração Pública. Revista Trimestral de Direito Público, v. 26. pp. 60-67;

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003;

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão Técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Livraria das Letras, 2000;

TOCQUEVILLE, Alexis de. Da Democracia na América. Traduzido e condensado para o leitor contemporâneo por José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998;

UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. Tradução de Caio Farah Rodriguez, Marcio Soares Grandchamp, com consultoria do autor. São Paulo: Boitempo, 2004;

WALZER, Michael. Da Tolerância. Tradução Almiro Pisetta. São Paulo: Martins Fontes, 1999.