

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA CENTRO DE CIÊNCIA HUMANAS, LETRAS E
ARTES - CCHLA - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL -
PPGSS/UFPB GRUPO DE ESTUDOS EM FILOSOFIA E CRÍTICA SOCIAL - GEFICS/CNPq**

SEMINÁRIOS TEMÁTICOS

**ESTADO, DEMOCRACIA E RACIONALIDADE NEOLIBERAL Período: 13/10 a
01/12/2020 (vide cronograma a seguir)**

Aula III - O que é democracia? Democracia representativa e democracia direta.
Colaboração do Prof. Dr. Giuseppe Tosi (UFPB)

03/11/2020 – 15HS – 18HS

APOSTILA¹

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, ELITISTA, PLEBISCITÁRIA, PARTICIPATIVA E
MISTA**

Para os atenienses o ideal era que todos os cidadãos, além dos seus afazeres privados, se dedicassem à vida política, a *vita activa*, a única digna de um homem (não de uma mulher), livre (não escravo), nascido de família tradicional (não um estrangeiro ou *meteco*) e adulto (não uma criança). Havia exceções, a maior de todas foi a reeleição, por 15 anos seguidos, de Péricles para o cargo de Estratego, renovando o seu mandato anualmente: o que indica que havia certa elite política que se destacava e acabava tomando conta do poder. Mas os atenienses sabiam disso e tentavam evitar esse fenômeno perigoso que poderia levar à tirania através de mecanismos como o rodízio de cargos e, em última instância, o ostracismo.

A democracia, assim entendida e praticada, foi uma forma política limitada no tempo e no espaço a poucas cidades-estados da Antiguidade (gregos, fenícios, etruscos, romanos) e posteriormente a algumas *comunas* medievais e renascentistas italianas. Foi uma forma efêmera que durou poucas dezenas de anos. Com efeito, quando Aristóteles escreveu a *Política*, Atenas já não era mais autônoma, mas estava entrando a fazer parte do Império que o discípulo de Aristóteles, Alexandre Magno, havia criado. A partir daí, as cidades-estados perderam a sua autonomia e tiveram que se integrarem aos grandes impérios cosmopolitas da Antiguidade, feudais da Idade Média e às monarquias absolutistas modernas.

Não somente o regime de governo democrático desapareceu, mas a mesma palavra *democracia* manteve, por séculos, uma conotação negativa, como sinônimo de regime desviado, degenerado, despótico: preconceito que vai desde Platão e Aristóteles até, pelo menos, Kant, que considerava a democracia necessariamente um despotismo.

Só com as revoluções burguesas do século XVII e XVIII e, sobretudo, com as democracias de massa do século XIX e XX, a democracia, como regime político e como conceito, assume o significado positivo que lhe atribuímos hoje. Nesta aula não vamos

¹ Apostila retirada do livro: TOSI, Giuseppe-GUIMARÃES, Rubens. *Democracia & Elitismo dos antigos e dos modernos*. Ensaios. Curitiba: CRV EDITORA, 2020, p.157-238

repercorrer a história da democracia e do elitismo nos séculos², mas analisar alguns tipos modernos de democracia e suas características: focando nossa atenção na relação dialética entre povo e elite.

1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A característica principal que a democracia moderna tem em comum com a antiga e que permite utilizar o mesmo nome em modo análogo é o princípio da competência política dos cidadãos expresso no mito de Protágoras; ou seja, o pressuposto de que todos podem governar e serem governados alternadamente, que todos possuem o discernimento para avaliar uma política, que todos possuem a virtude ou a técnica política que Zeus havia concedido, indistintamente, a todos os homens.

Essa confiança não é, porém, tão ampla como a dos antigos, porque, na grande maioria dos casos, para não dizer na totalidade, a escolha dos governantes é feita por eleição, considerada pelos gregos um critério aristocrático, e não por sorteio, considerado um método democrático *stricto sensu*.

Outra característica é que a democracia dos antigos era o governo de uma parte minoritária da população, dado que população e cidadania não coincidiam, pois, esta era muito mais restrita com a exclusão da maior parte daquela. A democracia moderna, ao contrário, se fundamenta no princípio da soberania popular (ou no princípio ainda mais rígido da “vontade geral”), ou seja, de uma democracia de todos os cidadãos, indistintamente, sem discriminações “sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição”, como estabelece o Art. II da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948.

O espaço da cidadania que, na Grécia antiga e em Roma, limitava-se aos cidadãos livres e iguais, homens, nascidos na cidade, de família tradicional, é agora estendido e ampliado (pelo menos idealmente) para todos os espaços da cidadania ativa e passiva, através do sufrágio universal e livre. Idealmente, porque a participação política de todos os cidadãos, durante muito tempo, nos regimes políticos que se sucederam às revoluções burguesas, era elitista e censitária. Havia uma concepção restrita de cidadania, não muito diferente daquela posta em prática nas antigas *poleis* gregas ou na república romana. Com efeito, estavam excluídos da cidadania as mulheres, os estrangeiros, os pobres, os escravos. Foi necessário, então, que esses sujeitos travassem uma longa luta em favor da ampliação da cidadania, ao longo dos séculos e ainda hoje em muitos países do mundo onde esses direitos não são garantidos³.

Outra característica é que o poder soberano não é exercido de forma direta, mas através dos seus representantes. Diferentemente das democracias antigas, as modernas são representativas – embora possam ser exercidas também de forma direta –, pelo menos, por três motivos.

O primeiro motivo são as **dimensões** territoriais e administrativas dos Estados modernos, que se constituem a partir do século XVI, centralizando e unificando as

² Talvez o livro de Gaetano Mosca e Gaston Bouthoul. *História das Doutrinas Políticas desde a Antiguidade*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, apesar de ser datado possa ainda servir como roteiro para esta reconstrução, pelo menos até a segunda guerra mundial.

³ Por uma visão crítica desse processo de formação da cidadania, ver: TRINDADE, José Damião de Lima. *História social dos direitos humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2002. LOSURDO, D. *Contra-História do Liberalismo*. Trad. Giovanni Semeraro. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006.

fragmentações que existiam na Idade Média. O tamanho impede a participação direta dos cidadãos, como acontecia na assembleia ateniense, obrigando-os a recorrer aos representantes.

Nesse contexto, foi decisiva para a afirmação da democracia a luta pelo sufrágio universal e pela ampliação da representação. Ela perpassou todo o século XIX e grande parte do século XX, criando as democracias de massa contemporâneas e superando as democracias censitárias e elitistas, posteriores às revoluções burguesas. Ao mesmo tempo, manifestou-se a luta em favor do socialismo, do feminismo e de outros movimentos populares e de esquerda. Com esse sistema de representação, introduz-se um elemento que será analisado: a classe política.

Outro motivo é a **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, por meio de um *sim* ou um *não*, uma proposta apresentada pelo líder ou pelo demagogo; ou é possível somente em alguns casos, mas não como política cotidiana. Introduz-se aqui outro elemento que deverá ser analisado: a burocracia e a tecnocracia como responsáveis pelo enfraquecimento ou pelo desafio à competência do “povo” para governar ⁴.

O terceiro motivo se deve ao **pluralismo**. Diferentemente da substancial unidade ético-política da *polis* grega, ao redor de alguns valores fundamentais compartilhados, 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, éticas, religiosas, 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 se fosse uma pessoa, uma unidade que possui uma “vontade geral” que tende para o “bem comum”, como pensava Rousseau.

A democracia representativa é a forma moderna de democracia que nasce no contexto histórico dos Estados soberanos modernos, nos quais, devido à sua extensão, complexidade e pluralidade, o princípio da soberania popular se expressa ou é exercido não diretamente, mas através de representantes. A primeira realização histórica de uma democracia moderna em ampla escala foram os Estados Unidos da América. Depois do colapso do comunismo, esta é a forma de governo mais difusa no mundo contemporâneo, embora com grandes variações. Na democracia representativa moderna (sobretudo na tradição inglesa), o Parlamento é a fonte principal do poder, enquanto os eleitos representantes do povo elaboram as leis que o Executivo deve atuar, cabendo ao Judiciário o papel de fiscalizar⁵.

⁴ O que se discute para um futuro não muito distante é a possibilidade do fortalecimento de uma democracia direta proporcionada pelos instrumentos de participação eletrônicos, virtuais, utilizando a internet e as outras redes telemáticas. Sobre esse tema, há um debate a favor e contra: JENKINS, Henry. *Cultura da Conexão: Criando valor e significado por meio de mídia propagável*. São Paulo: Aleph. 2015. MCCHESENEY, Robert; W. JENKINS. *Digital Disconnect: How Capitalism Is Turning the Internet Against Democracy*. New York: New York Press, 2013. Acreditamos que esses instrumentos podem fortalecer a democracia representativa através de uma maior participação, mas não chegar ao ponto de substituí-la: retomaremos este debate mais adiante.

⁵ Bobbio alerta, porém, que não se pode confundir “democracia representativa” com “Estado parlamentar”, uma vez que o estado parlamentar seria uma “aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação”. Ver, BOBBIO, N. *Democracia representativa e*

Bobbio define dois tipos de representação, indicados por duas palavras diferentes em italiano – *rappresentanza* e *rappresentazione* –, mas que, em português, são expressos pelo mesmo termo: *representação*⁶.

Representar significa tanto, em sentido técnico-jurídico, “agir em nome e por conta de outro”, quanto na linguagem comum e na linguagem filosófica, “reproduzir” ou “espelhar”, ou “refletir”. [...] Estes dois significados de “representar” correspondem em italiano a duas palavras: “*rappresentanza*” e “*rappresentazione*”, enquanto infelizmente, a elas corresponde uma única palavra em inglês (a língua franca da linguagem política): *representation* (também em francês *représentacion*)⁷.

Apesar dessa distinção, muitas vezes “os dois significados são continuamente sobrepostos, e, por exemplo, se afirma que o parlamento representa o país tanto porque seus membros agem em nome dos eleitores, quanto porque reproduz, espelha, reflete, representa os cidadãos”⁸. Em certo sentido, os dois conceitos se relacionam. Poder-se-ia dizer que, quanto mais o parlamento espelha a condição social dos eleitores, tanto melhor seria a sua representação, ou seja, a representatividade é um fato positivo para a representação; e que, ao contrário quanto mais o parlamento se afasta da condição social dos eleitores, há uma distorção da representação.

Mas o que está sendo representado? São interesses, nos vários sentidos, econômicos, sociais, políticos, culturais. A representação dos interesses pode ser de dois tipos: dos interesses gerais ou dos interesses particulares. A representação política, segundo toda uma tradição política, deveria ser a representação dos “interesses gerais”, e não dos interesses particulares, que são “interesses parciais, ou locais, ou corporativos, ou fracionais, em oposição aos interesses gerais, nacionais, coletivos, comuns”⁹.

Nessa concepção, que tem suas origens nos conceitos de soberania popular e de vontade geral elaborados por Rousseau, o mandato do representante não é “imperativo”, ou seja, não é vinculado a um grupo específico; o mandatário não possui um vínculo de mandato.

Na Revolução Francesa, esse princípio encontra a sua consagração, por exemplo, no Art. 7º da Constituição de 1791: “Os representantes eleitos nos departamentos não são representantes de um departamento particular, mas da inteira nação, e não poderá ser dado a eles nenhum mandato”.

Observa Bobbio:

Desde então, não apenas a proibição do mandato imperativo tornou-se um princípio constante do Estado representativo, mas passou a ser sempre denunciada como uma violação de tal princípio a tentativa, por parte dos corpos intermediários, das sociedades parciais, de restabelecer seus antigos poderes relativos às assembleias das ordens e de corroer a soberania do parlamento em que se tinha ao final resumido o antigo poder do Rei¹⁰.

democracia direta. In: IDEM. *O Futuro da Democracia*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 53-76, a p.54.

⁶ BOBBIO. Representação e interesse. In: IDEM. *Teoria Geral da Política*. A filosofia Política e a lição dos Clássicos. Organizado por M. Bovero, Rio de Janeiro, Campus, 2000, p. 454-474.

⁷ IDEM, p. 458.

⁸ IDEM, Ibidem.

⁹ IDEM, p. 460.

¹⁰ IDEM, p. 464.

E especifica:

As democracias representativas que conhecemos são democracia nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem distintas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores, portanto, não é revogável; b) não é mais responsável perante os próprios eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares, desta ou daquela categoria¹¹.

Na concepção “ideal” de democracia, o representante não defende os interesses particulares, mas os interesses gerais da nação, do povo ou dos cidadãos como um todo¹².

Vejamos como a Constituição brasileira de 1988 reafirma esses princípios gerais, já a partir do seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça **como valores supremos** de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

A Constituinte coloca como valores fundantes do Estado Democrático de Direito: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I-a soberania; II-a cidadania; III-a dignidade da pessoa humana; IV-os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V-o pluralismo político.

E coloca a fundamento desses valores o princípio da soberania popular:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Nota-se que toda a soberania “emana” do povo, mas não “pertence” ao povo,¹³ uma distinção sutil, mas relevante, porque mostra o caráter representativo da Constituição brasileira: se o poder pertencesse ao povo e não emanasse somente do povo, o povo manteria sempre a titularidade do poder; o que implicaria em uma concepção de democracia mais direta e participativa.

Para reforçar esses valores fundantes, a Constituição os transforma em objetivos a serem alcançado pela ação política no âmbito interno e no âmbito internacional:

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹¹ BOBBIO, 2009, p. 60.

¹² Debateremos mais adiante as críticas de Bobbio ao conceito de povo e de “vontade geral” de Rousseau.

¹³ A constituição italiana, no seu artigo 1º, afirma: “A soberania pertence ao povo, que a exercita nas formas e nos limites da Constituição” (*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*).

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I–construir uma sociedade livre, justa e solidária; II–garantir o desenvolvimento nacional; III–erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV–promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I–independência nacional; II–prevalência dos direitos humanos; III–autodeterminação dos povos; IV–não-intervenção; V–igualdade entre os Estados; VI–defesa da paz; VII–solução pacífica dos conflitos; VIII–repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX–cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X–concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Esses valores serão depois detalhados no Artigo 5º, com uma longa lista de direitos fundamentais, individuais e sociais.

Esse *incipit*, que coloca as bases de todo o edifício constitucional, torna manifesta a necessidade de um consenso comum que deveria orientar a vida política e social da nação ao redor de alguns valores: um bem ou um interesse comum a todos os cidadãos brasileiros, que os eleitos deveriam seguir como estrela guia em todos os seus procedimentos.

Por isso, juridicamente, do ponto de vista do ditado constitucional, o mandato do representante não é vinculado a um interesse específico. 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 realizar o “bem comum”.

No entanto Bobbio, em *O futuro da democracia*,¹⁴ ao fazer o famoso balanço, coloca o mandato não vinculante como uma e, talvez, a maior das promessas não cumpridas pela democracia. Na verdade, é 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 ideal do bem comum seria algo que “metafisicamente” paira acima de todos, e que continua sendo um ideal ao qual faz apelo a “retórica jurídica” e do qual não se pode prescindir formalmente como ideia limite, como mostra a nossa Constituição.

Porém, realisticamente, o bem comum é o resultado de um conjunto de conflitos para garantir os interesses de cada grupo em disputa, inclusive sobre a como definir, interpretar e realizar os valores supremos que a Constituição coloca.

Ele se torna assim a resultante ou o vetor de um paralelogramo de forças e de tensões em conflito, no qual prevalecerá que tem mais força para se impor. Baste pensar, no caso do Brasil, nas várias “bancadas” presentes no Congresso: ruralista, da bola, da bala, do boi, evangélica, sindicalista etc.

¹⁴ O tema das “promessas não cumpridas pela democracia” está em BOBBIO, 2009, p. 29-52. Elas são: i) o nascimento da sociedade pluralista; ii) a revanche dos interesses particulares sobre o interesse geral; iii) a persistência das oligarquias; iv) a limitação dos espaços democráticos em relação aos autocráticos, v) a persistência do poder invisível; vi) a não educação do cidadão.

A outra característica da democracia moderna é que ela mantém como pressuposto 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 aos representantes o exercício dessa competência. Assim fazendo, a democracia representativa atribui, de fato, as funções de governo aos representantes, que acabam se transformando numa “classe política” formada por políticos profissionais, que vivem não somente *para* a política, mas *da* política, segundo a afirmativa de Max Weber, que Bobbio gostava de citar ¹⁵.

Nesse caso, dá-se uma distinção entre todos os cidadãos, que, em princípio, são 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 *raison d’être* enquanto representante do povo; e ao mesmo tempo, distancia-se deste e assume um papel autônomo, maior ou menor segundo as circunstâncias e os regimes políticos.

Em princípio, o poder volta ao povo periodicamente, nada impedindo que qualquer cidadão possa assumir cargos políticos ou tornar-se cidadão ativo. Todavia a constituição de uma classe política significa a introdução de um forte elemento de elitismo. Como o próprio Bobbio reconhece, nem todas as “promessas não cumpridas” poderiam ser realizadas, dado que as sociedades modernas encontraram **obstáculos imprevistos** nos seus processos de transformação¹⁶.

Um **primeiro** obstáculo dá-se pelo fato de que as modernas sociedades se tornaram 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.

Mas alerta Bobbio:

Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, é impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos científicos¹⁷.

Bobbio defende aqui uma ideia próxima a de Finley, ou seja, o predomínio dos políticos sobre os técnicos.

Um **segundo** elemento imprevisto é o crescimento do aparato burocrático, que Bobbio, porém, não coloca em contraste com a democracia, como no caso da tecnocracia: “Que democratização e burocratização caminharam no mesmo passo é algo evidente, como de resto havia já observado Max Weber”.¹⁸ Uma vez que ao Estado se pedem não somente prestações negativas, de não interferência nos assuntos privados dos cidadãos, mas uma intervenção ativa para garantir os direitos econômicos e sociais, o Estado social tende a crescer e a se burocratizar sempre mais para servir aos cidadãos.

¹⁵ WEBER, Max. A Política como vocação. In: *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999, p. 84-91. BOBBIO, N. 2009, p. 60.

¹⁶ BOBBIO, 2009, p. 46.

¹⁷ IDEM, p. 47.

¹⁸ IDEM, ibidem.

Um **terceiro** elemento, a que Bobbio chama “persistência das oligarquias” e “revanche dos interesses”, é a presença de grupos que representam interesses corporativos, lobbies econômicos:

Uma confirmação da revanche (ousaria dizer definitiva) da representação dos interesses sobre a representação política é o tipo de relação instaurada na maior parte dos Estados democráticos europeus entre os grandes grupos de interesse contrapostos (representante respectivamente dos industriais e operários) e o Parlamento, uma relação que deu lugar a um novo tipo de sistema social que foi chamado, com ou sem razão, de neocorporativo ¹⁹.

Tecnocracia, burocracia e neocorporativismo ou lobbismo são elementos “elitistas” no corpo das sempre mais complexas democracias modernas que colocam em dúvida a premissa “protagoriana” da competência política dos cidadãos, e confirmam as teses dos elitistas que iremos analisar.

2. A TEORIA DAS ELITES

*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 ele estão anexas;
enquanto 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.*

Gaetano Mosca. *Elementi di Scienza Politica*

2.1. Os elitistas, fundadores da “ciência política”: Mosca, Pareto e Michels ²⁰.

No início do século XX um grupo de pensadores, notadamente Vilfredo Pareto (1848–1923), Gaetano Mosca (1858–1941) e Robert Michels (1876–1936), sob a influência principalmente do positivismo de Auguste Comte, propõem uma justificativa realística para a política, a partir de algumas ideias elitistas que sempre estiveram presentes na história da filosofia política. Os eventos históricos que conduziram até esta teorização são a Independência dos EUA, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, eventos que modificam interna e externamente as classes políticas, sejam as dominantes que as dominadas. A esses fenômenos deve ser acrescido o avanço da democracia de massa no fim do século XIX, que provocou a reação das elites.

A teoria das elites tem como argumento fundamental o de que em toda e qualquer organização política, seja ela pequena ou que envolva toda uma sociedade, seja qual for a forma de governo, haverá sempre uma elite, ou classe política dirigente, formada por

¹⁹ IDEM, p. 37-38

²⁰ Há poucas traduções brasileiras das obras dos elitistas, entre elas localizamos: MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução: Arthur Chaudon. Coleção Pensamento Político. Brasília: Editora UnB, 1982. MOSCA, Gaetano e BOUTHOU, Gaston. *História das Doutrinas Políticas desde a Antiguidade*. Tradução: Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. PARETO, Vilfredo. *Manual de Economia Política*. Tradução: João Vargas Netto. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. Ver, também, HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das elites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011, que traz uma pequena antologia das obras dos elitistas.

indivíduos possuidores de certas características genéticas ou históricas que as diferenciam da maioria. Um grupo restrito e minoritário que detêm o poder e governa a massa.

No primeiro parágrafo do capítulo *La classe politica* da obra *Elementi di Scienza Politica*²¹, **Gaetano Mosca** faz uma constatação que se tornaria a base deste argumento.

Entre os constantes fatos e tendências que podem ser encontrados em qualquer organismo político, um é tão óbvio que aparece aos mais casuais olhos. Em todas as sociedades, das mais parcamente desenvolvidas que quase não atingiram o amanhecer da civilização até as mais avançadas e poderosas sociedades, duas classes de pessoas aparecem, uma classe que governa e outra que é governada²².

Seguindo a tradição moderna inaugurada por Maquiavel que julgava ser “mais conveniente procurar a *verdade efetiva da coisa* do que uma imaginação sobre ela, (...), porque há tamanha distância entre como se vive e como se deveria viver. E muita gente imaginou repúblicas e principados que nunca se viram nem jamais foram reconhecidos como verdadeiros”²³, esses pensadores tendem a ter um ponto de vista mais descritivo, pretendendo elaborar um discurso menos ideológico e mais “científico”, como afirmava o positivismo, aos quais todos eram filiados. Contudo, esse caráter *não-ideológico*, que tende a diminuir a relevância das perspectivas moral e ética por serem considerados valores demasiadamente metafísicos, não é preponderante nos teóricos das elites.

A análise histórica enquanto método científico, como propõe Mosca ao falar do método primordial da ciência política, é meio e não fim, um meio para localizar historicamente o que seria o fator generalizador do estudo dos organismos políticos, a saber, “a formação e a organização das classes dirigentes”.

No capítulo intitulado *A teoria da classe política dirigente* do livro *História das Doutrinas Políticas desde a Antiguidade* de Gaetano Mosca podemos notar esse viés.

(...), porquanto é necessário que uma educação, resultante de uma longa experiência, tenha conseguido tornar eficazes os meios práticos de refrear os instintos violentos e maus que acompanham muitas vezes o espírito de domínio. Instintos que reaparecem frequentemente durante as grandes crises políticas, quando um longo período de ordem e de paz podia fazer crer aos observadores superficiais que tais forças negativas haviam desaparecido²⁴.

Gaetano Mosca vê na melhoria da qualidade intelectual da classe dirigente, alcançada a partir da compreensão do movimento histórico, uma possibilidade de estabilidade social mantida mesmo em momentos de mudanças radicais; pois como queria Vilfredo Pareto, a “circulação das elites”, uma espécie de revezamento de classes dirigentes no poder, manteria tal estabilidade.

No que se refere à compreensão do movimento histórico das classes sociais, Mosca argumenta que dominação e hierarquia são fatores inevitáveis e necessários; contudo, as relações entre as classes dominantes e dominadas não são rígidas nem imobilizadoras. Ele

²¹ As traduções das citações referentes à obra *Elementi di Scienza Politica*, de Gaetano Mosca, foram empreendidas pelos autores a partir da edição italiana MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*. Torino: Fratelli Bocca, 1896 (1923), e da edição inglesa: MOSCA, Gaetano. *The Ruling Class*. Translation by Hannah D. Kahn. New York and London: Mcgraw-Hul Book Company, Inc., 1939.

²² MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*. Torino: Fratelli Bocca, 1923, p. 91.

²³ MAQUIAVEL, *o Príncipe*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, cap. XV, p. 63.

²⁴ MOSCA, Gaetano-BOUTHOU, Gaston. *História das Doutrinas Políticas desde a Antiguidade*. Tradução: Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 317.

definiu essa interação – fluxo e refluxo como movimentos endosmótico e exosmótico desde a parte superior até as classes mais baixas, e vice-versa²⁵ –, como sendo parte da própria história da civilização humana. Não obstante Mosca adverte sobre a retórica temporal de conveniência que a classe dirigente usa para manter o poder, e que ele chama de *fórmula política*.

Vilfredo Pareto procura examinar questões sobre o equilíbrio social a partir do conceito, por ele criado, de *circulação das elites*, que consiste na compreensão de que as elites se deterioram e necessariamente enfraquecem e declinam. Por isso, as classes que governam precisam estar em estado de permanente adaptação, o que exige um constante movimento no seu interior, transformando-se constantemente. Aquelas elites enfraquecidas se tornam incapazes de governar, ou mesmo de defender o poder que em outros tempos e circunstâncias haviam conquistado, daí surge uma nova elite, que pode ter sua origem dentro do próprio governo que declina.

Assim como Maquiavel, Pareto usa o leão e a raposa como metáforas para falar sobre a capacidade que certa elite tem que ter para tomar o poder em determinado momento, às vezes a força do leão é necessária, outras vezes a astúcia da raposa é suficiente. Pareto adverte que a elite usa o mito no sentido de fazer crer à maioria a sua capacidade e o quanto são dignos de governá-los.

Roberto Michels, que opta por usar o termo “oligarquia” em contraposição ao termo “elite”, contribui para o debate com o que chama de *lei de ferro da oligarquia*. Concordando com Mosca, ele prevê que uma classe dirigente, mesmo revolucionária, ao assumir o poder precisa criar uma equipe de burocratas, funcionários que ao se verem em uma condição de autoridade se tornam conservadores contrapondo-se aos anseios da maioria governada – nota-se, portanto, a impossibilidade da democracia nesta análise.

Por outro lado, ele expõe um aspecto psicológico da relação entre a minoria governante e a massa governada, enquanto a primeira se concentra na conquista e manutenção do poder a segunda está interessada em melhorias nas suas condições materiais. Por outro lado, a massa governada mantém uma relação de veneração pela minoria governante, por conta da sua suposta superioridade intelectual.

Apesar de serem conhecidos por uma teoria política tecida de forma comum, não houve entre esses três pensadores um consenso no que se refere aos princípios políticos. Mosca foi um político liberal conservador que, de alguma forma, preocupava-se com os governos tirânicos, sejam eles de um ou de muitos. Pareto inicia seu pensamento tecendo concordâncias com o liberalismo para em um segundo momento se posicionar contra quaisquer ideais liberais e pacifistas, talvez por isso tenha sido considerado um dos teóricos do fascismo. Ambos, Mosca e Pareto, eram críticos do socialismo, teoria social da qual Michels era simpatizante durante a juventude, até se tornar um defensor do regime fascista de Mussolini na maturidade.

No interior do debate crítico à democracia, a respeito da polarização dos pontos de vista de conservadores e progressistas²⁶, o substrato dos discursos de ambos os lados pode

²⁵ Conceitos da física que definem uma corrente do exterior para o interior (endosmose) ou o contrário (exosmose). Acontece quando duas soluções de concentração diferentes são separadas por uma membrana.

²⁶ O termo *progressista* deve ser entendido aqui como adjetivo, portanto como qualidade daquele que participa ideologicamente do conceito de *progresso* que remete a transformações políticas e/ou reformas sociais; ou seja, como antônimo ao termo *conservador*.

ser colocado da seguinte forma. Para os que se alinham ao pensamento progressista, um dos elementos fundamentais da democracia é a igualdade material como uma condição necessária para a realização da democracia; já que os resultados práticos da desigualdade são a exploração e a opressão, que geram e nutrem as discrepâncias sociais e a ausência de liberdade.

Dentro desta visão de mundo, o caminho para se alcançar uma democracia plena passa necessariamente pela extinção de qualquer tipo de segregação/discriminação por valores materiais, morais, étnicos, culturais, religiosos etc. Nesta perspectiva, as liberdades política e civil, mas também a igualdade de oportunidades são pontos de partida para se alcançar, apesar da heterogeneidade da comunidade humana, uma sociedade justa composta por indivíduos autônomos e livres conhecedores da sua condição dentro da coletividade.

Já para os que congregam em torno de ideologias conservadoras, a base da sociedade é necessariamente desigual; para alguns indivíduos deste grupo essa desigualdade é natural, no sentido darwiniano do termo, para outros é histórica e cultural, e para todos deve ser cultivada racionalmente. Dentro de um agrupamento social composto por cidadãos livres, a condição específica de cada indivíduo, portanto, as circunstâncias que o tornam diferente dos demais definirá quem, e como, alcançará os lugares mais privilegiados dos extratos sociais. O topo da pirâmide social parece ser uma meta possível para todos e a desigualdade definirá somente sobre quão difícil será o percurso para alcançá-lo.

Os *elitistas* participam desta linha de pensamento: para os autores que desenvolveram a Teoria das Elites, a depender de algumas características específicas identificáveis com algum grau de clareza, a maioria dos indivíduos pode almejar fazer parte do extrato mais privilegiado de uma sociedade, reconhecem, porém, as dificuldades que alguns enfrentarão e a impossibilidade de muitos ascenderem a esse extrato.

Cabe aqui uma advertência. Como observado acima, os teóricos da elite são conservadores no que diz respeito à política, mas, para os três elitistas clássicos a abrangência do postulado básico da Teoria das Elites, e o próprio conceito de *elite*, não se restringem somente aos que compartilham essa visão de mundo conservadora. Também organizações progressistas, partidos conhecidos como de esquerda ou social-democráticos não estão imunes ao controle de um grupo minoritário de poder, que se forma no interior de toda e qualquer organização política. Apesar de eventualmente defenderem uma organização mais fluída e igualitária, na prática o que predomina é o pressuposto elitista. Nas palavras de Cristina Buarque de Hollanda, segundo os elitistas, “o antagonismo entre dominadores e dominados não seria, portanto, peculiar ao mundo capitalista, mas inerente à própria condição da sociabilidade humana”²⁷.

Segundo Norberto Bobbio, enquanto “teoria científica”, a Teoria das Elites está assentada sobre a tese de que, em toda e qualquer sociedade, em todo e qualquer tempo da história humana, o poder político, ou seja, “o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância”, pertence invariavelmente a um grupo específico de pessoas²⁸. A identificação

²⁷ HOLLANDA, 2011, p. 23.

²⁸ BOBBIO, Norberto, *et alii*. Verbete Elite in *Dicionário de Política*. Brasília: Unb, 1986, p. 385. Ver também *Ensaio sobre a ciência política na Itália*. Tradução de Maria Celeste F. Faria Marcondes. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

deste caráter invariável e o seu estudo a partir do método histórico levaram os teóricos das elites a avançarem nas tentativas de delimitar a política²⁹, fundando assim, em bases positivistas, a Ciência Política.

Ao empreender um estudo sobre às classificações das formas de governo, principalmente em Aristóteles e Montesquieu³⁰, Gaetano Mosca constata o que ele chama de “defeito comum” entre essas classificações, a saber, de terem sido pensadas considerando fundamentalmente um determinado momento da história dos regimes políticos. No primeiro caso em relação à constituição da *Polis* grega e o segundo em relação à organização dos Estados que formavam a Europa do seu tempo. Acrescenta ainda que a análise foi feita, em grande maioria, a partir da leitura das constituições e documentos e não da observação das ações humanas.

Estas classificações apresentam, ambas, o defeito comum de ter sido concebidas com fundamento na observação de um só momento na história dos organismos políticos. Com efeito, a de Aristóteles correspondia as condições do Estado-Cidade helênico dos séculos V e IV antes de Cristo; a de Montesquieu leva em conta somente a organização dos Estados europeus contemporâneos do autor³¹.

Segundo Mosca, o defeito coincidente está nos critérios superficiais usados pelos dois pensadores que consideram características aparentes, pretensamente generalizantes, em detrimento de outras substanciais, ou factuais. E ainda critica o fato de que a teorização das doutrinas políticas, elas mesmas objetos da Ciência Política, terem sido constituídas sob a influência de paixões e desejos ao invés de erguidas sobre o “incontestável” campo factual.

Mosca assume assim a análise histórica, que permite verificar os fatos a partir de critérios científicos, como base desta ciência.

Se nos reportarmos à classificação de Montesquieu, é fácil constatar que pode existir entre as estruturas políticas de duas repúblicas diferenças maiores do que entre uma república e uma monarquia. Por exemplo, existe nos nossos dias uma diferença maior entre a República dos Estados Unidos da América e a República francesa do que entre esta e a Monarquia Belga. Deve-se apenas recordar quão grande é a diferença entre uma república moderna e uma república da Antiguidade ou da Idade Média ³².

Portanto, é a observação dos fatos em detrimento das conjecturas apriorísticas. A Ciência Política, nos termos colocados por Mosca, tem “o dever não de justificar este ou aquele Estado existente, mas de explicar como os Estados nascem, organizam-se e declinam”³³

²⁹ O termo política aqui não assume o significado de “espaço público” onde homens e mulheres exercitam sua liberdade, como queria Hannah Arendt, e que se assemelha à *ágora* Ateniense dentro dos limites estipulados pela democracia daquela época. Antes assume o sentido de um espaço de disputa entre indivíduos e/ou classes sociais com o fim de possuir o poder dentro de um organismo social.

³⁰ Montesquieu divide os governos entre Despóticos, Monárquicos e Republicanos, no primeiro não havia qualquer limite para a vontade do soberano; no segundo o soberano conhecia os limites do seu poder e os respeitava; no terceiro não havia um rei ou monarquia, portanto o poder não seria hereditário e sim pertenceria a parte ou a todo o conjunto de cidadãos (MOSCA, 1939, *passim*).

³¹ MOSCA, 1975, p. 306.

³² MOSCA, 1975, p. 307.

³³ BOBBIO, 2002, p. 197.

O novo método dos estudos das Ciências Políticas tende justamente a concentrar a atenção dos pensadores sobre a formação e a organização da classe dirigente a que chamamos geralmente na Itália *classe política dirigente* (*classe politica*). Na verdade, este método não é inteiramente novo, porquanto certos pensadores tiveram isoladamente a intuição da importância e da necessidade de uma classe dirigente. (...) Mas foi somente por volta do fim do século XIX e em nossos dias que a nova concepção do mundo político se expandiu sem contrastes ³⁴.

Para o pensador palermitano são claras as dificuldades que um governante, seja Arconte, Monarca ou Primeiro Ministro, tem em governar milhares de pessoas, gerando a necessidade da criação de uma categoria hierárquica de servidores públicos, portanto, de uma classe dirigente. Assim, mesmo em regimes democráticos ou republicanos, como em qualquer organização democrática, minorias organizadas são necessárias para coordenar e disciplinar as ações das massas.

Neste sentido, passa a ter certa evidência uma teoria política que se pretende universal, porquanto analisa as organizações políticas no que de mais essencial elas poderiam ter, a saber, os grupos de pessoas que as compõem.

2.2. Elite: delimitação do conceito.

Para iniciarmos um estudo sobre a Teoria das Elites, que entre outras ideias busca compreender como se formam, se organizam, e se mantêm as elites governantes, serão necessárias algumas delimitações conceituais, além das que já foram postas.

Uma delimitação específica e clara deve ser feita no que diz respeito ao conceito de *elite*, por conta da abrangente extensão deste conceito. A definição deste conceito no que diz respeito à nossa pesquisa, remete a um tipo de elite governante, que governa de fato, uma elite não idealizada, portanto realista, no sentido maquiaveliano do termo.

O conceito de *elite*³⁵ é posto por Vilfredo Pareto como “classe de pessoas que têm os índices mais altos em seu ramo de atividade”³⁶, ou seja, uma elite pode ser identificada a partir das capacidades especiais de cada indivíduo que a compõe. No sentido posto por Pareto, qualquer grupo de indivíduos que se destaque em sua atividade – por exemplo, mendicância ou executivo financeiro -, deve ser considerado elite, as quais se encontram em todos os âmbitos da atividade humana, artística ou religiosa, militar ou política, e ainda mais, mesmo entre ladrões e em todas as outras atividades executadas à margem da lei.

Contudo, Pareto imediatamente subdivide as elites em dois tipos básicos, “uma elite governante, compreendendo indivíduos que, direta ou indiretamente, desempenham um papel considerável no governo, e uma elite não governante, que compreende todo o resto”³⁷. No que se refere à nossa investigação, podemos descartar o segundo tipo, já que não é esse grupo específico objeto desta pesquisa.

³⁴ MOSCA, 1975, p. 307-308.

³⁵ Do francês ÉLITE, “escolha, seleção”; origem do Latim ELIGERE, “escolher”, formado por EX, “fora”, e LEGERE, “catar, escolher”. (fonte: <http://origemdapalavra.com.br/palavras/elite/>)

³⁶ PARETO, Vilfredo. *The Mind and Society* [Trattato di Sociologia generale]. Tradução: Andrew Bongiorno e Arthur Livingston. Vol. II e Vol. III. New York: Harcourt, Brace and Company, Inc., 1935, p. Tradução empreendida pelos autores da versão em inglês,

³⁷ IDEM.

A primeira observação que notamos sobre a elite governante é tomada de Bobbio, que adverte sobre não confundir o conceito de *elite* com o de *aristocracia*. Se compreendido desta forma arriscaríamos cair no erro de atribuir um juízo positivo a toda e qualquer elite governante no decorrer da história humana. As elites dirigentes não são necessariamente compostas pelos indivíduos mais bem preparados para governar (*aristoi*), e que governam com vistas ao bem comum seguindo valores éticos e morais elevados, como queriam Platão e Aristóteles. A elite governante a que nos referimos não é necessariamente formada pelos melhores indivíduos, uma aristocracia. E ainda, dada a polissemia do termo “os melhores”, ele pode incorporar em seu significado valores como hereditariedade, riqueza, religião, valores estes que não coadunam com os éticos e morais acima citados.

O que nos leva a outra divisão qualitativa do conceito, uma divisão posta pela dicotomia entre teoria e prática política. Muito já se falou, desde a Antiguidade clássica até a contemporaneidade de uma elite, idealizada, formada pelos indivíduos mais bem preparados para governar. Desde o projeto platônico em *A República*, que propõe a formação de um Estado ideal a partir da educação e formação de uma aristocracia moral e intelectual governante de reis filósofos; até Ortega y Gasset com o seu projeto educacional que sugere uma pedagogia emancipadora para transformar o *homem massa* em um indivíduo singular; o elitista Gaetano Mosca que trata da formação de uma classe de intelectuais com consistência moral e econômica necessárias para governar; e ainda o próprio Gramsci que atribui aos intelectuais orgânicos o papel de realizar uma “reforma moral a intelectual” da sociedade. Esta visão idealizada de uma classe governante não é o viés que pretendemos adotar no que se refere ao conceito de *Elite*.

A elite à qual nos referimos neste trabalho é tão somente aquela que compõe a classe governante, mas não aquela composta por homens e mulheres que vigiam a lei com os mais nobres padrões éticos e morais. A elite a que nos referimos é a que governa de fato e detém o poder neste exato momento em muitas sociedades e sustenta essa condição por gerações ou, na melhor das hipóteses, revezando a posição de governo com outras elites. Esta minoria, que governa a maioria em uma relação desigual, não é necessariamente formada pelos mais bem preparados para governar, é antes composta também por indivíduos que devem sua *boa* formação e colocação, às facilidades provenientes da riqueza e da família e às relações que estas condições podem promover, em uma palavra, uma oligarquia. Mas pode ser também e o é em muitos casos uma elite que promove “o bom governo”, por isso um dos critérios fundamentais para avaliar uma democracia é a “qualidade” das suas elites e da sua classe dirigente.

Para os primeiros teóricos da elite, os **elitistas clássicos ou oligárquicos**, os conceitos de liberdade e igualdade adquirem cada vez mais um sentido metafísico e distante do mundo político naturalmente estratificado que pretendem problematizar. Por isso, fazem uma leitura descritiva privilegiando a visão da sociedade como ela *é*, em detrimento de como ela *deve ser*.

Em um segundo momento, os chamados **elitistas democráticos** intentam uma reconciliação entre duas visões políticas diametralmente opostas, o elitismo e a democracia. Através do reconhecimento da premissa principal do elitismo propõe-se a ideia da democracia como disputa entre as elites pelo consenso e apoio popular: em uma democracia o povo não governa, mas escolhe os que irão governá-lo.

Neste sentido, passamos agora ao escrutínio de alguns aspectos do pensamento de cada um dos elitistas clássicos/oligárquicos.

3. O ELITISMO DEMOCRÁTICO

A teoria das elites não pode ser considerada uma teoria democrática, porque nega o princípio fundador da democracia, ou seja, a competência política dos cidadãos³⁸. Como vimos, a tese central do elitismo é que, em todos os regimes políticos, inclusive naqueles democráticos, nunca é o “povo” que governa, mas sempre uma “elite”: econômica, política, social, religiosa, tecnológica. A teoria das elites não é uma novidade na tradição política ocidental, é uma sistematização e um refinamento nos moldes da sociologia e da ciência política positivista de um “pré-conceito” (*Vorbegriffe*, para usar a terminologia hegeliana) antidemocrático que dominou toda a história do pensamento político, como vimos na primeira unidade³⁹.

Uma nova fase do elitismo, impulsionada principalmente pela rejeição aos movimentos totalitários que tomaram conta da Europa em meados do século passado, surge com uma aproximação do pensamento elitista a algumas ideias e instrumentos democráticos, notadamente seu caráter representativo e o recurso ao sufrágio universal. O propósito é promover uma constante seleção das elites dirigentes dentro da estrutura democrática a partir do voto. Isso possibilitaria resguardar os princípios da liberdade política e, por consequência, preservar a estabilidade do sistema, mantendo o pressuposto básico do elitismo de uma minoria governando e de uma maioria governada.

A representação, a partir do voto, passa a ser o instrumento fundamental para justificativa elitista dentro da estrutura democrática, e tem como finalidade última limitar a participação. Importante notar que permanece também a noção de Mosca, de que os indivíduos mais “talentosos e ambiciosos” podem ser recrutados desde o interior da massa, o que daria certo equilíbrio e legitimidade ao elitismo democrático. Assim, a democracia deixa de ser uma ameaça para se tornar uma garantia para a classe dirigente.

Entre os autores que se inspiraram na doutrina do elitismo democrático, podemos incluir o filósofo do direito Hans Kelsen⁴⁰, o economista austríaco Joseph Schumpeter⁴¹, o cientista político Robert Dahl⁴², e Norberto Bobbio. Analisaremos o pensamento dos últimos três autores.

3.1. Joseph Schumpeter

Nos anos 40 do século passado, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* Joseph Schumpeter elaborou uma síntese sobre a relação entre a teoria democrática e a teoria das elites. Ao elaborar a sua proposta, Schumpeter parte da crítica ao que chama de “teoria clássica da democracia”.

No capítulo 21 da citada obra, o autor afirma:

A filosofia da democracia do século XVIII pode ser expressa da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões

³⁸ O estudo mais abrangente sobre os elitistas publicado no Brasil é o de Norberto Bobbio no livro: *Ensaio sobre a ciência Política na Itália* (Brasília: UnB, 2002). Ver também o verbete *elitismo* no *Dicionário de Política* (Brasília: UNB, 1986).

³⁹ Para uma leitura radicalmente crítica da teoria das elites, a partir de um ponto de vista marxista, ver: MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e Representação*. Territórios em disputa. São Paulo: Editora UNESP, 2014. (A democracia elitista, p. 23-62).

⁴⁰ KELSEN, Hans. *Democracia*. São Paulo: Martins fontes, 2000.

⁴¹ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

⁴² DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade⁴³.

Segundo ele, a teoria clássica⁴⁴ se fundamenta em alguns conceitos equivocados, tais como “bem comum”, “vontade do povo”, *volonté générale* e o próprio conceito de “povo” como sujeito unitário portador dessa vontade coletiva. A ideia a ser refutada é a de que a *vontade geral* pode orientar, dentro da estrutura representativa, os seus eleitos no sentido de efetivar o *bem comum*.

Escreve ele em tom irônico:

Sustenta-se, pois, que existe um *bem comum*, o farol orientador da política, sempre fácil de definir e de entender por todas as pessoas normais, mediante uma explicação racional. [...] O povo deve admitir também, em princípio pelo menos, que há também uma *vontade comum* (a vontade de todas as pessoas sensatas) que corresponde exatamente ao interesse, bem-estar ou felicidade comuns. [...] Consequentemente, todos os membros da comunidade, conscientes da meta, sabendo o que querem, discernindo o que é bom do que é mau, tomam parte, ativa e honestamente, no fomento do bom e no combate ao mau. Todos os membros, em conjunto, controlam os negócios públicos ⁴⁵.

A possibilidade de haver uma convergência em relação ao que seja o *bem comum* entre os diferentes grupos de pessoas que compõem uma sociedade, e a própria busca por esse valor é, para Schumpeter, uma ficção; não porque as pessoas optem por não buscarem algo que, a princípio, tem um valor positivo, mas pelo simples fato de que “para diferentes indivíduos e grupos, o *bem comum* provavelmente significará coisas muito diversas”.

Esse fato (...) provocará dificuldades sobre as questões de princípio, que não podem ser reconciliadas por argumentação racional. Isto porque os valores supremos – nosso conceito sobre o que devem ser a vida e a sociedade – situam-se além dos domínios da lógica. (...) O americano diz – “desejamos que o país se arme até os dentes e lute em todo o globo pelo que consideramos o direito”, o que responde – “desejamos que o país resolva seus próprios problemas, pois é a única maneira de servir a humanidade”, estão adotando sistemas irredutíveis de valores que o compromisso poderia apenas mutilar ou degradar⁴⁶.

E continua

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Isso não se deve primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas⁴⁷.

E acrescenta, com uma forte dose de 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. Ao contrário dos românticos, os utilitaristas não conheciam aquela entidade semimística, possuidora de uma

⁴³ IDEM, p. 306.

⁴⁴ O que Schumpeter chama de *teoria clássica* da democracia se aproxima mais da democracia direta de Rousseau do que da democracia representativa moderna.

⁴⁵ SCHUMPETER, 1961, p. 306.

⁴⁶ IDEM, p. 308.

⁴⁷ IDEM, p. 307.

vontade própria (a *alma do povo*), tão fartamente explorada pela escola histórica de jurisprudência. Eles inegavelmente inspiraram-se, para a vontade do povo, na vontade individual. E a menos que haja um centro, o bem comum, para o qual se dirijam, em longo prazo pelo menos, *todas* as vontades individuais, de maneira alguma encontraremos esse tipo especial de *volonté général*.⁴⁸

Portanto, a polissemia de valores e o emaranhado de interesses que caracterizam a sociedade contemporânea podem impossibilitar um entendimento único do que seja o *bem comum*. O autor constitui assim um pensamento caracterizado pela negação da existência de um consenso no interior da sociedade a respeito de um ideal político que seja totalmente “inclusivo”, ou seja, de uma *vontade geral*.

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, definindo a democracia como a luta ou competição entre elites pela liderança política; teoria que, como vimos, havia sido já esboçada pelos elitistas clássicos ainda que de forma marginal.

A democracia 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 pela disputa do voto e, em geral, do consenso popular:

De acordo com o ponto de vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras *povo* e *governo*. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expresso se dizemos que a democracia é o governo dos políticos⁴⁹.

Nunca será o povo a governar, mas sempre o “partido do povo”, pelo menos nas complexas sociedades modernas. Schumpeter, que era um economista de formação, define a política como um mercado político e uma profissão:

Se desejarmos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que, nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da Suíça, a política inevitavelmente será uma carreira. Isto significa, por outro lado, o reconhecimento de um interesse profissional distinto no político e um diferente grupo de interesses na profissão política, como profissão. É essencial incluir este fator em nossa teoria, pois muitos enigmas se resolvem logo que o levamos na devida conta. Entre outras coisas, deixamos imediatamente de nos perguntar por que é que os políticos com tanta frequência deixam de servir aos interesses de sua classe ou grupos com os quais estão pessoalmente ligados. Politicamente falando, está ainda no jardim de infância o homem que não compreendeu, para jamais se esquecer, as palavras atribuídas a um dos políticos mais bem-sucedidos que já viveram. “O que os homens

⁴⁸ IDEM, p. 308.

⁴⁹ IDEM, p. 347.

de negócios não entendem é que, da mesma maneira que eles negociam em petróleo, eu negocio em votos" ⁵⁰.

Schumpeter não considera essa visão "cínica ou frívola", porque a atividade política, assim como a econômica, "não exclui ideais ou sentidos do dever", mas realista, levando às extremas consequências a afirmação de Weber, muito citada por Bobbio, de que, ao se burocratizar, os políticos não mais vivem *para* a política, mas *da* política.

Assim como Pareto na sua concepção de *ações não lógicas*, Schumpeter não concorda com a ideia de que as ações humanas são orientadas unicamente pela razão; ao contrário, é a partir das paixões que o homem decide, tanto em relação às demandas imediatas quanto às de longo prazo; ou seja, é bastante improvável que os indivíduos possam deliberar racionalmente, sem a prevalência da paixão, sobre os assuntos do universo político.

Em resumo, enquanto componente da massa popular (*plethos*) – seja física no que se refere à multidão em si, ou psíquica no que diz respeito ao subconsciente coletivo como parte da determinação do indivíduo - o indivíduo não é totalmente capaz de decisões autônomas, ou mesmo do uso completo das suas faculdades mentais.

No segundo parágrafo do capítulo 22, Schumpeter define a sua teoria democrática, ou seja, a sua visão prescritiva da democracia, como "um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor" ⁵¹. Neste sentido, ele propõe um tipo de democracia mais realista baseada no raciocínio mercantilista, correlacionando analogicamente o ambiente político e o comercial, um tipo de pragmatismo de mercado aplicado ao universo político.

Nesta forma de pensar, a qualidade de eleitor é equalizada à qualidade de consumidor dentro de um comércio, e o produto exposto nas vitrines são as elites que buscam o direito de liderar. A função social da política parece ter um caráter puramente incidental, não seria esse o fim último do processo político, o propósito único da atividade política parece ser a obtenção do poder de governar. Importante notar que, tanto o eleitor quanto o consumidor conhecem de forma mais ou menos clara o *produto* que lhes é dado a *consumir*.

O significado do que seria o papel do povo (*demos*) na teoria democrática de Schumpeter é somente, e simplesmente, de eleitor que aceita ou rejeita os candidatos que se oferecem para disputar o poder.

(...) quanto ao papel do eleitorado, resta a esclarecer apenas um ponto. (...) A escolha, glorificada idealmente como o *chamado do povo*, não é iniciativa deste último, mas criada artificialmente. E essa criação constitui parte essencial do processo democrático. Os eleitores não decidem casos. Tampouco escolhem com independência, entre a população elegível, os membros do parlamento. Em todos os casos, a iniciativa depende do candidato que se apresenta à eleição e do apoio que possa despertar. Os eleitores se limitam a aceitar essa candidatura de preferência a outras, ou a recusar-se a sufragá-la ⁵².

As ofertas, desta forma, determinam quem pode ser eleito e o que pode ser adquirido. Os eleitores/consumidores são levados a acreditar que escolhem quando na

⁵⁰ IDEM, p. 347.

⁵¹ IDEM, p. 328.

⁵² IDEM, p. 344.

realidade a possibilidade de escolher está condicionada à oferta, portanto controlada por uma lei básica de mercado, da oferta e procura. Comenta Hollanda: “Inverte-se, assim, a relação de anterioridade do modelo democrático tradicional: as elites induzem (e não expressam) as escolhas do povo”⁵³. E mesmo nos casos raros, diz o autor citando exemplos, a relação de indução não deixa de existir.

Até mesmo os casos excepcionais, em que um homem é realmente *recrutado* pelos eleitores, situam-se na mesma categoria, por duas razões: evidentemente, um homem não precisa candidatar-se à liderança se já é líder, ou, pode acontecer que um líder local, capaz de controlar ou influenciar a votação, não esteja em condições ou não deseje apresentar-se pessoalmente, e indique um outro, que parece então ter sido procurado por eleitores, que ajam por conta própria⁵⁴.

Este não é um pensamento descritivo pura e simplesmente do que seria uma democracia. A explanação fornecida por Schumpeter tem também um caráter prescritivo, já que além de descrever seu funcionamento, afirma ser esta a forma que o sistema deve funcionar: não é somente o que é real, mas também o que é desejável. Temos então uma teoria formulada sob inspiração economicista, onde a eficiência política é determinada pela capacidade de obter a maioria não somente dos votos, mas do consenso em geral, a partir da habilidade de seduzir os eleitores. Nesta perspectiva a publicidade/propaganda assume um papel essencial, assim como no comércio, a fixação do candidato na memória do eleitor é tão necessária ao processo quanto a lembrança da marca de um produto determina o sucesso de uma campanha comercial.

E o partido político deixa de ser compreendido como “um grupo de homens que tenciona promover o bem-estar público em algum *princípio comum*” e passa a ser definido como “um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político”⁵⁵.

Comenta Hollanda:

Sem renunciar à democracia, como Pareto e Michels, Schumpeter produz uma reflexão sobre sua forma possível. Neste movimento, rejeita o conteúdo utópico do conceito e adota um princípio de utilidade, ajustando ao que considera serem as possibilidades reais da cena política. Em sua obra, as elites passam de obstáculo a premissa da democracia: o diagnóstico da uma elite política necessária converte-se de negação em condição do princípio democrático⁵⁶.

A hipótese schumpeteriana, baseada na observação do funcionamento de algumas formas democráticas colocadas em contraponto ao socialismo (democracia social), é uma inversão da forma como temos compreendido o conceito de democracia representativa, ou seja, ao invés de um sistema no qual o povo determina quem são seus representantes e como estes devem governar, os representantes determinam quem e como irão governar.

O espaço político é efetivamente dominado e determinado por elites em disputa pelo poder. Este movimento condiciona o interesse do eleitor aos interesses dessa elite, ou seja, a ideia aristotélica de governo justo é invertida: o governo justo, que governa com vistas ao bem comum deixa de ser possível, já não é mais do que uma ficção, tomando lugar na prática a sua forma desviada, a *oligarquia*.

⁵³ HOLLANDA, 2011, p. 40.

⁵⁴ SCHUMPETER, 1961, p. 344.

⁵⁵ IDEM, p. 345.

⁵⁶ HOLLANDA, 2011, p. 41.

Conclui Hollanda: “São essas as bases do elitismo democrático, que tem impacto decisivo na formulação do entendimento contemporâneo da democracia”⁵⁷.

No entanto, nem todos os teóricos da democracia concordam com esses pressupostos. Luís Filipe Miguel chama nossa atenção a respeito das consequências desta inversão da compreensão do que seria a democracia representativa, justificada na ideia de inspiração positivista de que a Ciência Política deve ser descritiva e isenta de valores.

A corrente inaugurada por Schumpeter está tão carregada de valores quanto seus adversários. Ao aplicar o rótulo, politicamente prestigioso, de “democracia” aos regimes eleitorais do Ocidente, ao virar do avesso o conceito de democracia para adequá-lo a tais regimes e ao negar a possibilidade de qualquer avanço em direção a um regime mais participativo, ela cumpre um relevante papel legitimador. Isto é, possui um inocultável caráter político conservador. [...] Ao dar fundamento teórico aos regimes eleitorais que chamam a si mesmos de democracia, Schumpeter e seus seguidores buscam neutralizar aqueles que reivindicam um regime mais participativo e igualitário ⁵⁸.

O cientista político brasileiro, ao retomar a compreensão originária da democracia, nos lembra, com certo otimismo, o seu caráter “subversivo”.

Mas a ideia de “governo do povo” – no sentido da igualdade efetiva na tomada das decisões públicas – insiste em permanecer à tona, quando menos como um parâmetro normativo que revela quão pouco os regimes ocidentais realizaram as promessas do rótulo que carregam. Por trás das “democracias realmente existentes” de hoje, domesticadas, que aceitam todas as desigualdades sociais e se contentam com um papel secundário diante do ordenamento capitalista da sociedade, o ideal democrático continua exibindo seu caráter subversivo⁵⁹.

Para contrastar essas formas de elitismo, surgem as propostas de uma *democracia mais participativa ou direta*, como veremos mais adiante.

Mas agora vamos continuar com os elitistas que, a partir de Schumpeter, elaboram um elitismo democrático menos rígido e economicista daquele do economista austríaco: Robert Dahl e Norberto Bobbio.

4. CONTRA O ELITISMO: A DEMOCRACIA PLEBISCITÁRIA E PARTICIPATIVA

Afirmo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade.
Jean-Jacques Rousseau

4.1. A democracia plebiscitária: Jean-Jacques Rousseau.

A ideia de democracia direta dos antigos retorna na Modernidade como reação crítica à democracia representativa, com o intuito de alargar os espaços de cidadania em

⁵⁷ HOLLANDA, 2011, p. 41.

⁵⁸ MIGUEL, 2002, p. 505/506.

⁵⁹ IDEM, p. 506.

todas as esferas de decisão possíveis, procurando superar, assim, a dicotomia povo/classe política e o distanciamento entre o poder soberano e a alienação desse 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. Enquanto a *democracia participativa* se coloca como complemento necessário à democracia representativa; a *democracia plebiscitária* é uma concepção de democracia direta que se coloca como alternativa à democracia representativa e que encontra os seus fundamentos na crítica de Rousseau à representação⁶⁰.

Bobbio se pronuncia:

Parto de uma constatação sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, quando afirmou que "a soberania não pode ser representada" e, portanto, "o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada" (1. *O Contrato Social*, III, 15)⁶¹.

Para entender esta tese de Rousseau, precisamos voltar à sua concepção do estado de natureza e da passagem para o Estado civil.

À diferença de Hobbes –que o define como uma condição de guerra aberta ou latente –o estado de natureza é para Rousseau um estado de paz e de harmonia dos homens entre eles e com a natureza, descrito de forma poética nas páginas do *Discurso sobre a origem das desigualdades entre os homens* (que deram origem ao famoso mito do “bom selvagem”).

Concluamos que, errando nas florestas, sem indústria, sem palavra, sem domicílio, sem guerra e sem ligação, sem nenhuma necessidade dos seus semelhantes, assim como sem nenhum desejo de prejudicá-los, talvez mesmo sem jamais se reconhecerem individualmente, o homem selvagem, sujeito a poucas paixões e bastando-se a si mesmo, tinha somente os sentimentos e as luzes próprias desse estado; que não sentia senão as suas verdadeiras necessidades, não olhava senão o que acreditava ter interesse de ver; e que sua inteligência não fazia mais progressos do que a sua vaidade. Se, por acaso, fazia alguma descoberta, podia tanto menos comunicá-la do que nem mesmo reconhecia seus filhos. A arte perecia com o inventor. Não havia educação nem progresso; as gerações se multiplicavam inutilmente; e, partindo cada uma sempre do mesmo ponto, os séculos se escoavam em toda a grosseria das primeiras idades; a espécie já estava velha, e o homem conservava-se sempre criança⁶².

Essa harmonia primitiva se rompe com a criação da propriedade privada, que Rousseau descreve, de maneira muito eficaz, numa passagem famosa do *Discurso sobre as Desigualdades*:

⁶⁰ ROUSSEAU, J.J. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Pensadores).

⁶¹ BOBBIO, N. *O futuro da democracia*, 2009, p. 54.

⁶² ROUSSEAU, J. J. *Discurso Sobre a desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martins fontes, 1999, p. 197.

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer, 'isto é meu' e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não poupou ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: 'Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes de que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém'⁶³.

A diferença de Locke que coloca a propriedade privada como um direito natural, ela é para Rousseau o momento de passagem do estado de natureza para a Sociedade Civil, que é para ele algo negativo que provoca competição, divisões, guerras, criação de necessidades artificiais.

Comenta Carlos Nelson Coutinho a respeito da sociedade civil:

A sua demolidora crítica não incide – ao contrário do que supõe uma opinião predominante desde a sua época – sobre a sociedade em geral: ela se dirige a uma sociedade concreta, que ele chama de “sociedade civil” e que é na verdade, a ordem social mercantil-burguesa que se vai desenvolvendo no seu tempo⁶⁴.

O Contrato Social virá posteriormente para superar as desigualdades e criar uma sociedade próxima do estado original de paz e de harmonia. Rousseau é o único jusnaturalista que apresenta um movimento não mais dicotômico – estado de natureza *versus* Estado civil –, mas triádico – estado de natureza/propriedade privada e Sociedade civil/Contrato social.

Afirma Nelson Coutinho em referência à questão da compatibilidade entre o *Discurso* e o *Contrato*:

As referidas obras nos apresentam dois tipos de contrato: no *Discurso* temos um contrato iníquo, expressão da desigualdade, e origem de um Estado posto a serviço dos ricos. No *Contrato* aparece a figura de um pacto legítimo, gerador de uma sociedade igualitária e base de uma ordem política fundada na predominância do interesse comum⁶⁵.

O contrato social para Rousseau, à diferença de Hobbes e dos outros jusnaturalistas, não implica a alienação dos direitos naturais que o homem goza no estado de natureza, porque toda alienação seria uma perda do direito fundamental que é a liberdade, entendida como autonomia. Rousseau é um crítico radical do conceito de representação, porque os direitos naturais são inalienáveis e a representação implica justamente a alienação (entrega a outros) de direitos e a perda da autonomia.

Na sua obra política maior, *O Contrato Social*, escrita depois do *Discurso*, Rousseau define as bases da sua teoria política. A única maneira para o sujeito não perder a sua liberdade e autonomia é fazer com que todos e cada um obedeçam às leis que eles mesmos se deram: princípio democrático da soberania popular.

Continuando a leitura de Nelson Coutinho:

⁶³ IDEM, p. 203.

⁶⁴ COUTINHO, C. N. *De Rousseau a Gramsci*. Ensaios de teoria política. São Paulo: Editora Boitempo, 2011, p. 23. A leitura de Coutinho é de um Rousseau radicalmente democrático e “socialista” *ante litteram* inserido em um caminho que vai até Gramsci passando por Hegel e Marx.

⁶⁵ IDEM, p.16

O contrato iníquo descrito no *Discurso* sanciona uma situação de desigualdade e opressão, que atenta contra a liberdade humana; o contrato legítimo apresenta-se como “solução” para um “problema fundamental”, ou seja, nas palavras do próprio Rousseau, aquele de “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, obedece, porém apenas a si mesmo, permanecendo assim tão livre como antes”⁶⁶.

Neste sentido, as cláusulas que compõem o contrato 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 demais⁶⁷.

O conceito central que sustenta toda a argumentação é o de “vontade geral”, uma “entidade metafísica” que não pode ser empiricamente identificada nem com a vontade da maioria, nem com a vontade de todos:

Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares. Quando, porém, se retiram dessas mesmas vontades, os mais e os menos que nela se destroem mutuamente, resta como soma das diferenças a vontade geral⁶⁸.

Comenta Coutinho que esta distinção entre vontade de todos e vontade geral, diferencia o pensamento de Rousseau do individualismo liberal e é um divisor de água entre teorias liberais e democráticas:

Partindo da concepção da sociedade como um agregado de interesses individuais, o liberalismo – em suas diferentes versões – não pode ir além do conceito rousseauiano de “vontade de todos”, ou seja, de uma eventual convergência de interesses privados que, sem deixarem nenhum momento de ser privados, podem encontrar pontos comuns que interessem, pelo menos, à maioria⁶⁹.

Por isso, afirma Coutinho o liberalismo defende uma concepção formal de democracia como “regras do jogo” e uma concepção negativa de liberdade, ao contrário da concepção democrática do filósofo genebrino:

Para Rousseau, como para os democratas em geral, essa posição é insuficiente. [...] Esses procedimentos formais, sendo necessários, não são suficientes: já que postula a igualdade material como um dos pré-requisitos fundamentais da “liberdade positiva”, a democracia – e em particular aquela proposta por Rousseau – exige também um consenso sobre os conteúdos. Ora, não pode haver um consenso desse tipo se não houver um interesse *comum* capaz de se sobrepor aos vários interesses individuais conflitantes, interesse que se expressa ativamente através da “vontade geral”⁷⁰.

A vontade geral para Rousseau possui três características fundamentais:

⁶⁶ IDEM, p. 33. A citação é retirada de: ROUSSEAU. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 32.

⁶⁷ ROUSSEAU, 1983, p. 32.

⁶⁸ IDEM, p. 44

⁶⁹ COUTINHO, 2011, p. 35.

⁷⁰ IDEM, p. 36.

a) É inalienável:

Afirmo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade.

b) É indivisível:

A soberania é indivisível pela mesma razão por que é inalienável, pois a vontade ou é geral, ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou somente de uma parte.

c) É infalível:

Conclui-se do precedente que a vontade geral é sempre certa e tende sempre à utilidade pública; donde não se segue, contudo, que as deliberações do povo tenham sempre a mesma exatidão. Deseja-se sempre o próprio bem, mas nem sempre se sabe onde ele está. O povo jamais se corrompe, mas frequentemente o enganam e só então é que ele parece desejar o que é mau⁷¹.

Rousseau é o filósofo que defende, de maneira mais radical, uma concepção democrática do poder, baseada na ideia da soberania popular, mas mantém uma concepção monolítica de tipo hobbesiano. Com efeito, as características do poder soberano de Rousseau são muito próximas das do poder soberano de Hobbes: absoluto, indivisível e irresistível, assim como a vontade geral de Rousseau é indivisível, inalienável, infalível.

Ambas as teorias não admitem limites jurídicos à soberania, como explica o próprio Rousseau:

Baseando-se nesta ideia [de que o objeto das leis é sempre geral], vê-se logo que não se deve mais perguntar a quem cabe fazer as leis, pois são atos da vontade geral, nem se o príncipe está acima das leis, visto que é membro do Estado; ou se a lei pode ser injusta, pois ninguém é injusto consigo mesmo, ou como pode ser livre e estar sujeito às leis, desde que estas não passem de registros das nossas vontades⁷².

Rousseau é um filósofo paradoxal: é, ao mesmo tempo, o mais intransigente defensor do caráter inalienável dos direitos naturais, crítico da representação política e defensor da soberania popular, mas também é o filósofo de uma concepção do poder do “povo” que inspirou regimes populistas e totalitários⁷³.

A respeito disso, diz 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

⁷¹ ROUSSEAU, 1983, p. 46-47. Uma explicação da vontade geral em chave de teologia política é dada por Schmitt: “A vontade do povo é sempre boa, *le peuple est toujours vertueux*: “De qualquer maneira uma nação queira, basta que queira; todas as formas são boas e a sua vontade é sempre a lei suprema” (Sieyès). SCHMITT. *Teologia Política...*, p. 44-45. Ver também SCATTOLA, Merio. *Teologia Política*. Bologna: Il Mulino, 2007.

⁷² ROUSSEAU, 1983, p. 55.

⁷³ Voltaremos a tratar da vontade geral de Rousseau mais adiante no ensaio do debate interpretativo dedicado ao livro de Milton Meira Nascimento: *A farsa da representação política*. São Paulo: Discurso Editorial, 2016.

Estado total. Não por acaso a democracia rousseauiana foi frequentemente interpretada como democracia totalitária em polêmica com a democracia liberal⁷⁴.

Não é difícil ver como essas características da democracia plebiscitária⁷⁵ se encontram em algumas formações históricas a ela similares, como a demagogia, o populismo e os totalitarismos. Quando a democracia direta assume uma concepção monista do poder e se coloca como alternativa à democracia representativa, pode cair em formas autoritárias; porque o princípio da democracia, entendido *stricto sensu* como 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.

Nelson Coutinho, que critica a leitura “totalitária” de Rousseau é, porém, obrigado a reconhecer que, ao negar a existência de mediações particulares entre o singular e o universal (as corporações intermediárias entre o povo e o governo) Rousseau nega o pluralismo:

Essa posição leva Rousseau, para falarmos em termos modernos, a afirmar uma incompatibilidade entre democracia e pluralismo. Combinada com a sua reconhecida recusa da representação (e, talvez mais do que isso, com a sua afirmação de que chegamos, a saber, qual é a vontade geral, opinando apenas de acordo com a voz da nossa consciência e não através do debate público) essa negação do pluralismo torna claramente anacrônica a estrutura institucional da democracia – as “regras do jogo” – que é proposta no *Contrato*⁷⁶.

O filósofo marxista brasileiro atribui esta postura de Rousseau mais a uma nostalgia da velha democracia da *polis* grega, do que à antecipação dos totalitarismos do século XX.

Mas é justamente o pluralismo uma das características fundamentais de um Estado democrático de direito, que a concepção monista de Rousseau não respeita. Segundo Bobbio, com efeito, em uma democracia plebiscitária o poder é monocrático, pois pressupõe uma concepção monista, enquanto a democracia liberal pressupõe o pluralismo dentro do Estado e na Sociedade Civil. Retomando Dahl afirma: “O deslocamento do ângulo visual do Estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do Estado. Nossas sociedades não são monocráticas, mas policráticas”⁷⁷.

E acrescenta:

O que significa então dizer que a democracia dos modernos deve fazer as contas com o pluralismo? Significa dizer que a democracia de um Estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista. [...] A teoria democrática toma em consideração o **poder autocrático**, isto é, o poder que parte do alto, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder só pode ser o poder que vem de baixo. A teoria pluralista toma em consideração o **poder monocrático**, isto é, o poder concentrado numa única mão, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder é o poder distribuído⁷⁸.

Bobbio recorre aqui à teoria democrática das elites:

⁷⁴ BOBBIO, 2009, p. 54-55.

⁷⁵ Ver: BARZOTTO, L. F. A democracia plebiscitária, In: IDEM, *A democracia na Constituição*. São Leopoldo-RS: UNISINOS, 2003, pp. 85-130.

⁷⁶ COUTINHO, 2011, p. 37.

⁷⁷ BOBBIO, 2009, p. 57.

⁷⁸ IDEM, p. 60 (Negritos dos autores).

Como se afirmou várias vezes, o defeito da democracia representativa se comparada com a democracia direta, consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si. Tanto melhor, porém, se aquelas pequenas oligarquias, através de uma democratização da sociedade civil, através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sempre mais e sempre melhor participantes, tornam-se sempre menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído, mas também controlado⁷⁹.

Esta não é a democracia plebiscitária, mas a que Bobbio chama de democracia participativa.

4.2. A democracia participativa, a classe política e a educação dos cidadãos no Brasil

Como vimos, segundo Bobbio, nas sociedades modernas, não é possível nem desejável a transição de uma democracia representativa para uma democracia direta. Isso se deve não somente às dimensões e complexidade dos Estados modernos, mas também, e, sobretudo, à necessidade de salvaguardar o pluralismo, as liberdades e garantias individuais e a livre manifestação do conflito e do dissenso social.

Nessa perspectiva, é secundário se o representante seja um “delegado” ou um “fiduciário”, se ele pretenda representar os “interesses gerais” ou os interesses de uma categoria, se o seu mandato é fixo ou revogável; importa é que nenhuma sociedade moderna pode funcionar sem a mediação da representação.

Por isso, Bobbio afirma em *O futuro da Democracia*:

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 suficientes⁸⁰.

O tamanho, a complexidade e o pluralismo dos Estados modernos inviabilizam as formas de democracia direta das cidades-estados antigas ou das repúblicas medievais e renascentistas, mas possibilitam formas de democracia participativa, tais como as assembleias populares (limitadas aos governos locais) e os referendos e plebiscitos populares. A participação dos cidadãos na vida política é algo extremamente salutar e necessário para corrigir os vícios da representação, que tende a concentrar o poder numa elite econômica, política e social. Ela deve se desenvolver em duas direções: para a democratização do Estado, mas também para a democratização da sociedade.

Formulando assim a questão, Bobbio escreve:

Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas,

⁷⁹ IDEM, p. 61.

⁸⁰ IDEM, p.65

reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade ⁸¹.

A partir dessa premissa, Bobbio lança o critério que, para uma sociedade ser democrática, não é suficiente saber “quem vota”, mas “onde se vota”, abrindo perspectivas para uma concepção de participação política e social, que procura contrabalançar a sua concepção elitista de democracia.

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 democraticamente⁸².

Nessa perspectiva as regras do jogo são as condições necessárias, mas não suficientes; para que uma democracia seja plena é preciso que exista uma “cultura democrática” na sociedade, que os valores republicanos sejam compartilhados pela maioria da população; que haja uma confiança na democracia como sistema de governo.

A democracia moderna representativa cria uma classe política e uma classe dirigente afastada dos cidadãos, que exercem somente uma cidadania passiva; a democracia participativa procura minimizar esses excessos. 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 de fato permitem) uma participação mais efetiva dos cidadãos na vida política do país⁸³.

Elencamos alguns deles⁸⁴.

Instrumentos de democracia participativa no Poder Legislativo.

As *consultas públicas* são instrumentos que possibilitam à população de opinar a respeito de um determinado assunto de interesse da coletividade: plebiscito, referendo, consulta pública propriamente dita, audiência pública e iniciativa popular.

O *plebiscito* é uma consulta prévia ao povo sobre determinada questão de interesse coletivo formulada antes de um ato legislativo ou administrativo ser aprovado, cabendo aos cidadãos, através do voto, aprovar ou negar o que foi submetido ao julgamento.

O *referendo* é outro meio de consulta à população, formulado posteriormente à aprovação de projetos de lei pelo Legislativo, com o objetivo de confirmar ou rejeitar o ato legislativo.

A *consulta pública* propriamente dita é um mecanismo participativo, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação. Os

⁸¹ BOBBIO, 2009, p. 54.

⁸² IDEM, p. 68.

⁸³ Por uma visão mais abrangente ver: BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁸⁴ Agradecemos a Luana Lima Gusmão Zenaide, Advogada, Mestra em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Paraíba pela colaboração no levantamento dos instrumentos de democracia participativa. Ver: Luana Lima Gusmão Zenaide. *A democracia participativa e a efetivação dos direitos humanos no Brasil*. Dissertação de Mestrado. João Pessoa, UFPB, 2015.

“Portais de Transparências” do Governo são exemplos deste tipo de consulta pública, que tem como objetivo dar publicidade aos atos administrativos e às contas públicas do Estado brasileiro, nos seus vários níveis.

A *audiência Pública* é um instrumento que visa conscientizar a comunidade sobre qual a política pública ou projeto social deve ser instalado, de tal modo que permite a participação dos cidadãos nos temas de interesse público.

A *iniciativa popular* consiste na apresentação de um projeto de lei de iniciativa da própria população ao Poder Legislativo. Um exemplo de uma lei de iniciativa popular é a *Lei da Ficha Limpa*, que surgiu de uma campanha do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, da qual participaram várias organizações da sociedade civil que conseguiram coletar 1,3 milhão de assinaturas para o projeto.

Instrumentos de democracia participativa no Poder Executivo.

Os *Conselhos de Gestão de Políticas Públicas*, chamados também de Conselhos de Direitos, são constituídos por uma composição paritária de um número igual de membros da sociedade civil e entidades governamentais. Os Conselhos têm caráter obrigatório, já que os repasses dos recursos permanecem condicionados à sua existência⁸⁵.

A atuação dos Conselhos é essencial para a efetivação do controle de fiscalização e acompanhamento das políticas públicas na esfera municipal, estadual e federal. Procuram atender aos vários âmbitos de necessidades da população, meio ambiente, saúde, educação, idoso, pessoa com deficiência, violência contra mulher, proteção à criança e ao adolescente etc.

O *direito de petição* é outro instrumento de democracia participativa, que possui a finalidade de aplicar o direito de utilizar determinados remédios e garantias constitucionais para exercer seus direitos fundamentais, atendendo a interesses privados e coletivos.

As *Ouvidorias*, que são de dois tipos: as subordinadas existentes no Poder Executivo, que são órgãos de governo, e não são institutos representativos da sociedade; e a ouvidoria pública, que possui um certo grau de autonomia e é legitimada democraticamente, pois, a escolha dos ouvidores nessa espécie de ouvidoria acontece através do Legislativo, ou de entidades representativas, ou, ainda, por ambos simultaneamente.

O *Orçamento Participativo* pode ser considerado como uma forma de política pública, que ajuda o gestor a identificar um método mais adequado para elaborar um planejamento participativo, que beneficie tanto a administração municipal ou estadual, como também a sociedade civil. O orçamento participativo é outro mecanismo democrático no qual os cidadãos podem emitir opiniões ou até decidir sobre ao que devem ser destinados os investimentos na esfera municipal e estadual.

As *Conferências de Políticas Públicas* são espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública, e são convocadas nos níveis municipal, estadual e federal para receber as propostas da população e elaborar objetivos e metas das políticas públicas.

⁸⁵ Ver: LYRA, Rubens Pinto. As Concepções de Bobbio sobre a Democracia Participativa e a Experiência Brasileira. In: TOSI, G. (org.). *Norberto Bobbio. Democracia, Direitos Humanos, Guerra e Paz*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013, p. 325-353.

Instrumentos de Democracia Participativa no Poder Judiciário e no Ministério Público

A *ação popular* consiste no poder do cidadão reclamar ao juiz uma sentença que declare nulos ou torne nulos os atos do poder público lesivos ao patrimônio da coletividade. Visa proteger o patrimônio público, sob as mais diversas formas. É necessário haver ato ilegal ou abusivo para que seja proposta uma ação popular, uma vez que a finalidade da ação popular é anular o ato lesivo ao patrimônio público, a fim de proteger o patrimônio.

A *representação ao Ministério Público e a ação civil pública* são duas espécies de democracia participativa que competem ao Ministério Público. Nesse caso, a atuação da sociedade civil está em relatar ao MP possíveis irregularidades ou abusos de poder contra direitos individuais ou coletivos.

O *Amicus curiae* é uma modalidade de intervenção de terceiros no projeto do novo Código de Processo Civil (PLS 166/2010) para auxiliar a Corte no caso de questões de amplo interesse público que não tenham sido adequadamente observadas, fornecendo subsídios para uma decisão apropriada.

O *Tribunal do Júri* detém a competência para julgar os crimes dolosos contra a vida. Atualmente, são de sua competência os seguintes delitos: homicídio doloso, infanticídio, participação em suicídio, aborto - tentados ou consumados - e crimes conexos.

São instrumentos com 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 público⁸⁶.

O debate sobre a democracia participativa no Brasil.

Esses instrumentos de democracia participativa têm sua existência prevista na Constituição (art.1º § único) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48 § único) e foram implementados nos vários níveis da Federação com resultados alternos. Tiveram um forte crescimento nos governos Lula e Dilma. Faltava, porém uma regulamentação que organizasse de forma mais clara o papel dos conselhos, conferências, audiências públicas e outras instâncias de participação popular. Esta regulamentação foi proposta pela presidenta Dilma através do decreto 8.245/2014. Decreto que encontrou forte resistência, sobretudo à direita, que acabou inviabilizando a sua aprovação.

O argumento principal dos opositores ao decreto era o medo de que os instrumentos de participação direta pudessem solapar a democracia representativa e ameaçar o papel do legislativo, em lugar de fortalecê-lo.

A relevância da democracia participativa para o fortalecimento da democracia representativa está muito bem descrita no livro organizado por Joaquim Ernesto Palhares, *Participação social e democracia*. No primeiro ensaio, intitulado “Como a participação popular melhora a nossa democracia”, Tarso Genro, ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul e ex-ministro da Educação do Governo Lula, afirma:

A democracia participativa é uma metodologia de governança política e, ao mesmo tempo, significa a possibilidade de um rejuvenescimento da democracia representativa, inclusive para valorizá-la junto a vastos setores da população,

⁸⁶ Ver: 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.

principalmente perante aqueles que não têm uma influência cotidiana sobre o poder político e suas decisões⁸⁷.

E situa a democracia participativa como uma mediação entre a direta e a representativa:

A democracia direta exclusiva é impraticável e tende ao ritualismo autoritário. A democracia representativa “pura” está cada vez mais carente de legitimação, pois é inaceitável que aqueles que desejam participar das agendas públicas de qualquer ente federativo só possam fazê-lo através da delegação periódica pelo voto⁸⁸.

O “cansaço histórico” da democracia representativa pode ser superado:

Desde que se abram canais de influência direta para o povo opinar e decidir, não só sobre os rumos do Estado e das suas políticas, mas também para quebrar as barreiras burocráticas que separam o governo do cidadão comum. Ao trazer a parte mais ativa e consciente do povo para testemunhar e influir nas decisões públicas, os governos se legitimam de novo e levam à cidadania, de forma mais intensa, os valores da democracia e da República. À democracia em crise se responde com mais democracia e não com menos participação⁸⁹.

Diante dessas afirmações, causa então muita estranheza a reação contrária de ampla parte do mundo político ao decreto da presidenta Dilma que regulamentava os princípios e as normas constitucionais.

Escreve Najila Passos, em artigo intitulado “A casa da democracia contra a democracia”:

A medida causou um verdadeiro e injustificável pânico no Legislativo, poder que enfrenta grave crise institucional após os protestos de junho de 2013. Dos 22 partidos com representação na Câmara Federal, apenas os 3 mais à esquerda defendem o Plano: PT e PCdoB, integralmente e PSOL, apontando a necessidade de mais aprofundamento. Todos os demais rejeitam o decreto por questões ideológicas e, principalmente, eleitorais. O desgastado parlamento brasileiro teme que a democracia representativa não possa conviver com a democracia direta e, em uma eventual queda de braço entre as duas, a primeira sai prejudicada⁹⁰.

Só a título de exemplo a autora cita as opiniões de personagens políticos que assumirão posteriormente grande relevância:

Jair Bolsonaro (PP-RJ), mesmo sem nenhuma prova ou indício, chega a acusar o governo de praticar crime para aprovar a proposta: “Este Governo está comprando ou negociando no governo votos para fechá-lo”. Já Onix Lorenzoni (DEM-RS) se valeu do medo do comunismo incutido pela propaganda capitalista na sociedade brasileira desde o século passado: “Nós não podemos permitir que se criem os soviets no Brasil”⁹¹

Respondendo a quem levantava o espantanto dos soviets e da democracia bolivariana, Jandira Feghali (PCdo B-RJ) defendeu o projeto como uma combinação de

⁸⁷ PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). *Participação social e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014, p. 11.

⁸⁸ IDEM, p.12.

⁸⁹ IDEM, p. 13

⁹⁰ IDEM, p. 14

⁹¹ IDEM, p. 17,18.

democracia participativa e representativa e esclareceu: “Nós estamos falando de democracia, as pessoas falam de ditadura de esquerda, nós estamos falando do Brasil, e as pessoas se referem à Venezuela. [...] Aqui, nós estamos discutindo uma intensificação da democracia direta no Executivo”⁹².

Esta reação contrária só pode ser explicada pelo medo atávico das elites brasileiras em relação ao povo, e por um elitismo que não quer ser perturbado nos seus jogos de poder, na pressão dos lobbies, no tráfico de influências, e em todas as artimanhas da administração dos *arcana imperii*. Um claro exemplo de elitismo antidemocrático e oligárquico!

O debate sobre os instrumentos digitais de democracia participativa

Um discurso diferente merece a proposta de um renascimento moderno da democracia direta através dos instrumentos tecnológicos digitais. Bobbio, que viveu somente os albores da sociedade virtual, em 1987, bem antes da difusão dos computadores portáteis (PC) e da popularização da internet, admitia:

A democracia direta, ou seja, o sistema em que os cidadãos têm o direito de tomar as decisões que lhes dizem respeito, e não só de eleger as pessoas que decidirão por ela, permanece como um ideal-limite. Sua força impulsionadora não diminuiu, em especial depois que a cada vez mais rápida difusão de computadores passou a permitir que muitas pessoas votem a distância, sem que seja necessário que se reúnam em uma praça pública ou em uma assembleia, eliminando a restrição – sobre a qual estavam conscientes os partidários da democracia direta, como o próprio Rousseau – que confinava a Estados pequenos a possibilidade de praticar essa forma de democracia⁹³.

Trata-se de uma modalidade de participação que cresceu muito nesses últimos anos e que abriu uma ampla discussão sobre os limites e as possibilidades de introduzir novamente a democracia direta dos antigos entre as formas de democracia contemporânea, dessa vez com as ferramentas digitais, criando assim uma *ágora virtual*.

As ferramentas digitais disponíveis permitem modificar e ampliar as interações dos cidadãos e do povo com os centros de decisões nos três poderes, uma vez que superam as barreiras naturais encontradas para a participação popular. A maior publicidade e acesso dos dados, informações e questões discutidas por si só já tem o potencial de aumentar o estado de percepção sobre os tópicos discutidos.

Em um segundo momento, os meios digitais permitem uma manifestação e até mesmo uma resposta popular sobre os temas, e estas trocas sociais podem ser validadas e até mesmo mensuradas/contabilizadas; o que serve em um primeiro momento como percepção de pressão ou engajamento popular e pode progredir para uma vinculação da decisão governamental.

Os primeiros mecanismos de participação seriam a leitura dos dados em sítios digitais, blogs, agências de notícias e as sessões de comentários destes e os e-mails, inclusive dos parlamentares, membros do executivo e órgãos públicos, que poderiam ser avaliados com o uso de filtros simples ou mera contagem.

⁹² IDEM, p. 20.

⁹³ BOBBIO, N. Democracia. In: *Os filósofos e a política*. Org. por José Fernandes Santillán. Rio de Janeiro: contraponto, 2003, p. 236.

A partir disto se podem perceber dois sentidos para a relação entre o povo e o Estado, sendo uma que parte do povo e outra que parte do Estado para colher a intenção, o conhecimento ou a pretensão popular. E é neste tipo de relações que os instrumentos digitais se manifestam como facilitadores da comunicação, da publicidade dos atos públicos, bem como da coleta das posições de indivíduos e grupos sociais.

É inegável que os avanços tecnológicos estão modificando as comunicações e por consequência as relações sociais. Desta forma, indivíduos, grupos organizados e até governos arregimentam instrumentos tecnológicos digitais para expressar, manifestar, colaborar e organizar ações. Podemos falar em alguns casos de países que vem implementando atuações nesse sentido, ou mesmo de fenômenos que ocorrem pressionando os centros de decisão.

Só a título de exemplo, podemos citar o partido que ganhou as eleições italianas, em 2018, chamado de “Movimento 5 Stelle”, que nasceu a partir de um blog dos seus fundadores, o comico Beppe Grillo e o *expert* de informática Davide Casaleggio⁹⁴, que é um defensor da democracia direta e mantém um portal e uma plataforma digital utilizada para escolher os candidatos do partido, para realizar sondagens de opinião ou tomar decisões sobre assunto de interesse do partido, que significativamente se chama de “*piattaforma Rousseau*”. Recentemente em artigo de jornal Casaleggio (que detém o controle sobre a plataforma) afirmou que em um futuro não muito distante será abolido o Parlamento porque a democracia eletrônica direta o tornará supérfluo. Nos mesmos dias, o fundador e líder (alguns dizem dono) do movimento, o comico Beppe Grillo, propôs que os políticos não fossem mais eleitos, mas sorteados como acontecia na antiga Atenas. São ideias que agora estão sendo colocadas à prova dos fatos quando o movimento se torna partido e acede ao governo; mas que indicam o novo e preocupante “espírito do tempo”! Se Bobbio fosse vivo, teria curiosidade e, ao mesmo tempo, reservas sobre a possibilidade de um retorno da democracia direta “eletrônica”⁹⁵.

No Brasil podemos falar do caso do aplicativo e plataforma *+Mudamos*, desenvolvido e disponibilizado pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade, na cidade do Rio de Janeiro, que funciona basicamente como um facilitador do procedimento de Iniciativa Popular nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Este exemplo é mais próximo do previsto na Lei brasileira e ainda sofre o filtro do Legislativo no formato tradicional, resolvendo apenas a questão de recolher as assinaturas dos cidadãos (necessariamente eleitores no caso brasileiro), conforme regramento prévio já existente.

São instrumentos de participação popular, alguns dos quais já existem e funcionam no Brasil e são mais efetivos em outros países, que permitem aos cidadãos, em particular à sociedade civil organizada, uma maior participação na gestão e no controle das políticas públicas evitando assim ou procurando diminuir as formas de corrupção, de uso da coisa pública para fins privados; instrumentos que as novas tecnologias digitais podem potencializar.

Pensamos, por exemplo, à reforma política, à diminuição do custo da política, do número de deputados federais, estaduais e vereadores, do número de assessores, dos altos

⁹⁴ Que substituiu o pai Gianroberto Casaleggio na administração da plataforma após a sua morte.

⁹⁵ Ver: LEVY, Pierre. *Cibercultura*. 3ª Edição. São Paulo-SP: Editora 34. 2010; LEVY, Pierre. *As Tecnologias da Inteligência*. O Futuro do Pensamento na Era da Informática. 2ª Edição. São Paulo: Editora 34, 2010. LEMOS, André; LEVY, Pierre. *O Futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia*. São Paulo: Editora Paulus. 2010. (Agradecemos a Agnes Pauli de Aquino pela colaboração sobre os instrumentos digitais de participação democrática).

salários e privilégios do que gozam políticos, juízes, procuradores. Só uma lei de iniciativa popular poderia fazer esta reforma e teria um amplo consenso e respaldo popular, assim como ocorreu com a lei da “ficha limpa”.

Além desses casos “virtuosos”, não podemos obviamente esquecer que esses instrumentos podem e são de fato utilizados para verdadeiros processos massivos de desinformação, que espalham notícias falsas, influenciam as campanhas eleitorais, difundem preconceitos, alimentam ódios. Exemplo mais famoso é o da empresa britânica *Cambridge Analytica* que atuou de forma decisiva no referendun sobre a *Brexit*, e nas campanhas eleitorais de Trump nos Estados Unidos e de Bolsonaro no Brasil⁹⁶.

Se já nos tempos da *ágora* ateniense os demagogos agiam para manipular o consenso popular, a *ágora virtual* dos tempos atuais não é diferente, pode ser também ela manipulada pelos modernos demagogos, os populistas autoritários de forma muito mais ampla e devastadora.

É importante ressaltar também que a participação popular não se limita aos instrumentos formais acima citados, mas se expressa na sua forma e potência mais afetiva nas ações extraparlamentares e extra institucionais de vários atores: dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil, nas manifestações de rua, nas passeatas, romarias, caravanas, das greves dos trabalhadores, das denúncias nas redes sociais, nos órgãos de defesa dos direitos humanos, do recurso aos Conselhos e a outras formas antigas e novas de participação que só podem existir em um sistema de liberdades democráticas⁹⁷.

4.3. A Democracia moderna como forma mista de governo.

Como vimos, desde a Antiguidade houve um debate sobre as “transformações” ou “revoluções” (*metabolê*) das formas de governo e de regimes políticos.

Platão considerava as mudanças de formas de governo como um movimento descendente: a timocracia é a degeneração da aristocracia, forma perfeita, a oligarquia é a corrupção da timocracia, e a forma mais baixa é a tirania: degenerações crescentes de um modelo ideal.

Aristóteles introduz neste modelo uma forma cíclica: da oligarquia para a tirania, desta para a democracia para depois o ciclo voltar para a oligarquia e se perpetuar. Políbio na *História* descreve assim a teoria dos ciclos (*anakuklosis*):

Em primeiro lugar se estabelece sem artifício e 'naturalmente' o governo de um só, ao qual segue (e do qual é gerado por sucessivas elaborações e correções) o 'reino'. Transformando-se este no regime mau correspondente, isto é, na 'tirania', pela queda desta última se gera o governo dos 'melhores'. Quando a aristocracia por sua vez degenera em 'oligarquia', pela força da natureza, o povo se insurge violentamente contra os abusos dos governantes, nascendo assim o 'governo popular'. Com o tempo, a arrogância e a ilegalidade dessa forma de governo levam à 'oclocracia' (*História* VI, 4)⁹⁸.

⁹⁶ EMPOLI, Giuliano da. *Os engenheiros do caos: Como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. Trad. Arnaldo Bloch, Vertigo, 2019 (eBook Kindle).

⁹⁷ Ver SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a Democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

⁹⁸ Políbio, *História*, in BOBBIO, 1992, p. 67.

A questão levantada por esses processos era: como fazer cessar estas degenerações, como estancar este ciclo repetitivo para garantir a estabilidade dos sistemas políticos?

A resposta foi a procura de um “governo misto”, em Platão como mediação entre tirania e democracia, em Aristóteles como mediação entre oligarquia e demagogia; em Políbio no exemplo da república romana, governo que mesclava o princípio monárquico, com o aristocrático e o popular. Essa proposta é retomada com aprovação por Maquiavel, que a considerou com a base da longevidade da república romana, enfatizando o papel do tribuno da plebe e dos tumultos.

Gaetano Mosca, no capítulo final dos *Elementi di Scienza Política*, conclui a sua obra maior com uma reconstrução histórico-conceitual das propostas de governo misto. Mosca parte de dois princípios opostos, o da autocracia e o da democracia, que encontram uma mediação nos governos mistos.

Vejamos esta longa citação:

Platão, no seu diálogo sobre *As Leis*, onde expõe o seu pensamento da idade madura, afirma que a melhor forma de governo era aquela na qual a autocracia e a democracia, que como vimos eram para ele as duas formas típicas de regime político, se fundiam e moderavam mutuamente. Aristóteles, na sua imortal *Política*, após ter objetivamente descrito as suas três formas fundamentais de governo, monarquia, aristocracia e democracia, mostra a sua preferência por uma aristocracia moderada, na qual não somente os escravos e os *metecos*, mas também os artesãos poderiam ser admitidos aos encargos públicos. Quase dois séculos depois, Políbio considerava ótima a constituição política de Roma, porque nela os três tipos fundamentais de constituição aristotélica encontravam contemporaneamente a sua aplicação.

Cerca de um século depois de Políbio, um conceito análogo foi emitido por Cícero no seu livro sobre *A República*; e, mais de dois séculos depois de Cícero, quando a ciência política começava a renascer São Tomás de Aquino na sua *Summa* demonstrava a preferência pelos governos mistos. Como é sabido, Montesquieu se independizava da classificação aristotélica e dividia os governos em despótico, monárquicos e republicanos, mas dava preferência à monarquia moderada na qual os três poderes, legislativo, executivo e judiciário eram confiados a órgãos diferentes e independentes um do outro; e assim se aproximava também ele ao conceito de um equilíbrio necessário entre as diversas forças políticas.

E conclui este longo *excursus* histórico com a formulação de uma hipótese geral, que na verdade é quase uma “lei natural”, como é do estilo dos elitistas:

Parece, portanto que todos esses grandes pensadores tiveram uma intuição comum: a solidez das instituições políticas depende de uma oportuna fusão e moderação de princípios e tendências diversas, mas constantes que agem infalivelmente em todos os organismos políticos.

[...]Esta hipótese, que deveria corroborar-se com um considerável número de experiências históricas, se apoia, sobretudo sobre o fato de que somente a oposição, e diríamos a competição, do princípio e da tendência contrária, pode impedir a acentuação dos vícios congênitos a cada um ou cada uma delas.

[...] Esta conclusão corresponde mais ou menos à antiga doutrina do justo meio que achava ótimos os governos mistos, doutrina que poderia ser renovada se se

conseguir um conhecimento mais exato e profundo das leis naturais que agem sobre as organizações políticas⁹⁹.

É nesse sentido que vamos propor uma leitura da democracia em Bobbio como governo misto. A tese que queremos debater, retirando algumas conclusões provisórias do que foi dito antes, é que as modernas democracias são formas mistas de governo.

Formalmente, a grande maioria das democracias modernas possui um arcabouço jurídico e institucional que se fundamenta sobre os princípios da *democracia representativa*, definidos, na Constituição, por meio dos mecanismos clássicos: a divisão dos poderes; os processos eleitorais periódicos e regulares que permitiram a alternância de governos; e o funcionamento dos partidos e das instituições democráticas que garantiram as liberdades fundamentais dos cidadãos. O *elemento representativo* se funda na retórica¹⁰⁰ da representação dos “interesses gerais” ou do “bem comum” da sociedade e da proibição do mandato vinculante.

A democracia representativa, porém, tende a promover a criação de uma classe política e a gerar o fenômeno da apatia política dos cidadãos comuns que acabam se colocando e/ou sendo colocados de lado pelos aparelhos partidários. O *elemento de elite* é um fenômeno inevitável nas complexas sociedades modernas. Ele se manifesta na existência de uma “classe política” de profissionais, de que haviam falado os elitistas e Max Weber, e põe seriamente em dúvida a retórica dos interesses gerais¹⁰¹.

De fato, como Bobbio havia dito, ao abordar o tema das promessas não cumpridas pela democracia, há uma revanche dos interesses particulares sobre o interesse geral. Existe uma “classe política” que tende a monopolizar a esfera pública e a afastar a população da vida política. Esta classe deve se confrontar internamente com os aparatos do Estado, com outra elite, a dos tecnocratas e burocratas, sempre mais influentes e indispensáveis ao funcionamento da máquina pública, e externamente com os grupos de pressão (*lobbies*) que influenciam os três poderes do Estado, minando o princípio da representação dos interesses gerais.

Por isso, a democracia representativa precisar ser complementada por *instrumentos da democracia participativa*, ou seja, de incentivo à participação dos cidadãos na vida pública. Eles são de dois tipos: instrumentos jurídico-institucionais, tais como o referendo, o plebiscito, as leis de iniciativa popular, que permitem a participação da sociedade civil na gestão e fiscalização da coisa pública; e instrumentos de democratização da sociedade, nas instituições sociais como a família, a escola, as empresas, e nas relações sociais em sentido amplo, de tal forma que a democracia se torne parte da cultura, do *habitus* de uma coletividade que queira ser efetivamente democrática.

O elemento participativo, entendido não como alternativa, mas como complemento da representatividade, introduz a possibilidade de uma participação direta do “povo” (ou melhor, dos cidadãos e da sociedade civil organizada) na administração da coisa pública. Os movimentos da sociedade civil organizada têm como papel pressionar o Estado para

⁹⁹ MOSCA, G. *Elementi di scienza politica*. Torino: Fratelli Bocca, 1923, p. 685-686. A tradução foi feita pelos autores desta edição italiana cotejada com a tradução espanhola: MOSCA, G. *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

¹⁰⁰ No sentido positivo dado a essa palavra por Chaim Perelman, *Retóricas*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

¹⁰¹ David Held, na sua obra *Modelli di Democrazia* (Bologna: Il Mulino, 2007) dedica um capítulo ao elitismo competitivo (p. 215-270), no qual mostra a contribuição de Weber para o elitismo, através da teoria da burocracia e da sua influência sobre a doutrina do elitismo democrático de Schumpeter.

garantir os direitos fundamentais, tanto os direitos civis e políticos, quanto os direitos econômicos, sociais e culturais, precariamente garantidos pelos instrumentos jurídicos da democracia formal.

A questão é: até que ponto e de que forma esses elementos podem ser compatibilizados de maneira coerente num único sistema? Eles são promessas não cumpridas ou promessas que não poderiam ser cumpridas pela democracia? Como reformular o conceito de democracia para dar conta de todas essas variáveis? E, se for possível esta reformulação, poder-se-ia falar ainda de democracia na presença de elementos tão heterogêneos?

Poderíamos responder, inicialmente, afirmando que esse “modelo misto” pode ser chamado de democrático, quando os elementos que o compõem mantêm certo equilíbrio, sem que nenhum prevaleça sobre o outro. Assim, teremos formas de democracia mais ou menos participativas, mais ou menos elitistas, mais ou menos plebiscitárias, dependendo da prevalência de um ou outro elemento, porém num contexto que pode ser ainda definido como democrático. O ponto central de equilíbrio está na capacidade de o sistema de controlar, organizar e administrar os conflitos de interesses e ideológicos que geram violência, dentro dos limites “toleráveis” e assimiláveis pelo sistema democrático. Quando esse equilíbrio se rompe, quando as contradições e os conflitos não podem mais ser resolvidos de forma pacífica e procedimental, teremos êxitos antidemocráticos.

Quando a democracia participativa se propõe como alternativa à democracia representativa cai-se num tipo de democracia plebiscitária, cujas variáveis são a demagogia e o populismo, dependendo dos diferentes contextos históricos e sociais. Nesses casos, a democracia pode se transformar numa “ditadura da maioria” sobre a minoria, como acontece com os regimes autoritários que possuem um consenso popular e que nele se fundamentam para oprimir e reprimir os dissidentes e as minorias.

Por outro lado, quando o elemento de elite pretende se tornar hegemônico, a democracia se transforma em uma forma de governo aristocrático ou oligárquico, que não respeita o princípio da vontade da maioria, como procederam as sociedades liberais-burguesas no começo do século XIX. Elas praticavam um conceito restrito de cidadania, através da divisão entre cidadãos ativos e passivos, do voto censitário, da exclusão das mulheres, dos pobres e dos analfabetos.

Radicalizando essa situação, pode-se chegar às formas de governo autoritário e até ao extremo das ditaduras civis/militares, nas quais uma oligarquia se impõe sobre a minoria por meio da força e com apoio da maioria: *America Latina docet*.

Finalmente, podemos imaginar situações mais radicais, em que os dois extremos se unem num único regime. É o caso dos *totalitarismos*, que, ao mesmo tempo, radicalizam o elemento da democracia plebiscitária e o elemento da elite, através da figura do líder máximo que goza de um imenso consenso popular e o usa para o controle total sobre o Estado e a Sociedade, conforme as características definidas no clássico estudo de Hannah Arendt ¹⁰².

A democracia é uma “forma mista” de governo, na qual a democracia participativa e a direta convivem com a elitista e a representativa, e na qual existe um pluralismo político-ideológico e de interesses econômicos que deve ser preservado e administrado.

¹⁰² ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

As teorias da democracia são, como sempre foram, a “quadratura do círculo”, e não é possível encontrar uma teoria totalmente satisfatória. Ao final, há uma questão central a ser respondida: quem tem a autoridade para dar a decisão final? Todos e ninguém. Toda solução guarda certo grau de arbitrariedade: que seja o executivo, o judiciário ou o legislativo ou o povo ou uma elite, ao final a decisão não se dará através de um cálculo racional, mas de uma disputa ideológica cheia de paixões, interesses, manipulações; a menos que se acredite que o “povo” possua uma vontade geral infalível, inalienável, indivisível ou uma elite possua um conhecimento científico absoluto; o que não parece ser o caso.

A democracia seria, assim, um sistema político onde o poder é um “lugar vazio” como dizia Claude Lefort. Afirma Luciano Oliveira a respeito:

Didaticamente, Lefort convida a reparar no desintrincamento que se opera entre a instância do poder e a instância da lei, a partir do momento em que se apaga a identidade do corpo político. Na verdade – e aqui tocamos numa das fórmulas lefortianas mais famosas – “o poder aparece como um lugar vazio”, e aqueles que o exercem, “como simples mortais que só o ocupam temporariamente. [...] Em resumo, “a democracia inaugura a experiência de uma sociedade inapreensível, indomesticável, na qual o povo será dito soberano, certamente, mas onde não cessará de questionar sua identidade¹⁰³.

Esta é a força e a fragilidade da democracia.

¹⁰³ Ver OLIVEIRA, Luciano. *Claude Lefort e a Democracia: uma visão contra o senso comum*. 2013, p. 5. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/wp-content/uploads/2013/03/CLAUDE-LEFORT-E-A-DEMOCRACIA.pdf>.