

Democracia representativa vs. Democracia direta

Representative democracy vs. Direct democracy

Günther Maluschke

“Dedico este trabalho ao professor doutor Celestino Pires, grande representante da Filosofia Clássica e Medieval no Brasil.”

Resumo

Este artigo aborda os problemas teóricos e práticos da soberania popular. Originalmente, “soberania do povo” era um grito de luta contra a soberania monárquica. Desde que se institucionalizaram democracias constitucionalmente organizadas, não há mais lugar para a soberania popular (povo como suprema autoridade): o regime democrático, baseado na separação dos poderes, é um sistema político, no qual as competências de todos os poderes autorizados – inclusive as do povo – são definidas e limitadas pela constituição. Uma soberania constitucionalmente limitada (um supremo poder limitado) seria uma “contradictio in adjecto”.

Palavras-chave: *Soberania popular. Separação dos poderes. Sistema de competências.*

Abstract

This article deals with the theoretical and practical problems of popular sovereignty. Originally, “sovereignty of the people” was a shout of combat against monarchical sovereignty. As soon as constitutionally organized democracies are institutionalized, there is no more place for a sovereign people (people as supreme authority): the democratic regime based on separation of powers is a political system, where the competences of all the authorized powers – including the competences of the people – are defined and limited by the constitution. A constitutionally limited sovereignty (a limited supreme authority) would be a contradictio in adjecto.

Keywords: *Popular sovereign. Separation of power. System of competences.*

1 Problemas de Definição concernentes à Clara Diferenciação entre Democracia Representativa e Democracia Direta

O tema deste trabalho se originou ao se constatar a distância que persiste até hoje entre a teoria e a prática, no que concerne à democracia. Através da análise dos conceitos da democracia representativa e da democracia direta, tentaremos estabelecer os fundamentos de uma teoria da democracia que esteja

de acordo com as democracias modernas, evitando as contradições entre teoremas anacrônicos e as constituições democráticas vigentes, assim como a maneira como elas se concretizam.

No início desta análise, apresentaremos uma tese que, em seguida, será defendida através de argumentos que, por um lado, dizem respeito à coerência lógica da teoria da democracia e, por outro lado, ao seu realismo, isto é, a sua aptidão para corroborar, perante a tarefa de descrever

adequadamente as competências, funções e rotinas políticas dos Estados democráticos dos tempos atuais¹. A tese que justificaremos é a seguinte:

As democracias modernas são democracias representativas² e são entendidas como tais nas dominantes teorias de democracia e nos compêndios de Direito Público, através de conceitos e definições – p. ex. “autogoverno do povo” ou “soberania popular” – que têm a sua origem em teorias da democracia direta. Pelo fato de esses conceitos e definições estarem sendo extraídos do seu contexto original e usados em um contexto novo e não apropriado, criou-se o paradigma de uma linguagem teórica devido à qual a doutrina da democracia se afasta cada vez mais da prática governamental moderna.

Primeiro, algumas explicações com respeito a essa tese:

Hoje em dia, a democracia representativa simplesmente está sendo identificada com a democracia ou, ao invés, normalmente, entende-se por democracia a democracia representativa. Quem fala de democracia pensa nas deliberações coletivas que dizem respeito à coletividade inteira e que são tomadas por pessoas eleitas para esta finalidade. Pode-se acrescentar a essa idéia, muito bem expressa por Norberto Bobbio (1999, p.18), o esclarecimento de que essas deliberações coletivas não são diretamente tomadas por aqueles que fazem parte da coletividade inteira. Mas esse esclarecimento pelo qual está sendo excluída a idéia de democracia direta nos contextos normais do discurso sobre a democracia moderna é supérfluo, pois *a priori* se entende assim, conforme a idéia comum de democracia moderna. Uma explicação mais detalhada é necessária, quando são analisados teoremas de democracia direta, porque, neste caso, se sai do contexto normal.

Este horizonte de compreensão prévia contrasta notavelmente com a linguagem teórica por meio da qual o modelo de democracia representativa geralmente é descrito. Nas análises em ciência política, sociologia e teoria de direito, se utilizam definições tradicionais, tais como: “governo pelo povo”, “autogoverno do povo”, “governo conforme à vontade do povo”. Quantas vezes se invoca a famosa fórmula de Lincoln: “governo do povo, pelo povo, para o povo”!

Há teorias de soberania popular nas quais a autoridade política é apresentada como um poder delegado que passou a existir pela vontade expressa do povo (HIST, 1990, p.32). Os teóricos da democracia representativa, na sua maioria, não têm dificuldades em relacionar a afirmação de que o poder soberano reside, em última análise, no povo à idéia de que este poder supremo tem expressão nos corpos representativos a que esse poder é delegado (HIST, 1990, p.33). Nesta perspectiva, a representação é nada mais do que a expressão da vontade do povo. A simples identificação da democracia representativa com governo pelo povo é a falha típica do vocabulário democrático em nossos dias.

O conjunto dos corpos representativos não é simplesmente um microcosmo da sociedade política inteira; as decisões dos representantes não são as mesmas decisões que a totalidade do eleitorado tomaria, caso houvesse uma democracia direta na qual se dispusesse desse poder. Paul Hirst (1990, p.34) critica este mal-entendido com as seguintes palavras:

A primeira contradição, e também a mais importante, é o fato de que a doutrina identifica um processo de decisão ou de leis. Ao escolher uma coisa, o povo estaria escolhendo outra. Mas quem faz as leis são a assembleias ou parlamentos e quem toma decisões são os governos, não o povo. Os eleitores podem se recusar a reeleger certos políticos como representantes das suas *próprias* escolhas, mas estão sempre na dependência de um conjunto muito limitado de candidatos alternativos e só podem se basear em suposições sobre as escolhas que eles, por sua vez, *poderão* fazer... Na prática, os eleitores ... escolhem partidos e pessoas e não tentam escolher políticas ou decisões. No máximo, o eleitorado rejeita aqueles políticos que ao seu ver fracassaram, mas sua escolha de alternativas está sempre limitada a um número muito restrito de organizações. Uma eleição não é a pura expressão da vontade do povo, mas uma escolha entre um pequeno conjunto de organizações, isto é, os partidos políticos.

A isso Hirst (1990, p.34) acrescenta duas outras contradições. A segunda “resulta da idéia de que leis são normas gerais e, por serem universalmente aplicáveis, não podem ferir direitos individuais”, doutrina que está em desacordo com

¹ Na política, o pensamento tem de se orientar, em primeiro lugar, pela realidade; só em segundo lugar, o desejável pode funcionar como ponto de orientação, e isto exclusivamente sob a condição de ser, em princípio, realizável.

² A Suíça, sem dúvida um país de uma longa tradição democrática, representa uma exceção: trata-se de uma democracia semidireta.

a realidade da legislação nos países democráticos, enquanto instrumento a serviço de exigências legais necessárias ao cumprimento de programas políticos e administrativos. Como o governo tem a iniciativa da legislação, os interesses dos órgãos executivos prevalecem e fazem que a idéia de uma legislação legítima, com base no assentimento democrático às leis, fique fora da prática.

A terceira contradição entre teoria e prática consiste no fato de não existir forma pura de representação, e de todos os tipos de representação, inclusive o de representação proporcional, somente garantirem um certo grau de representatividade. Qualquer que seja o sistema de representação, “os eleitores jamais poderão escolher decisões ou políticas, só pessoas e partidos” (HIRST, 1990, p.35-36).

Esta análise nos leva a uma outra conclusão: a eleição política não é a expressão da *soberania do povo*, porque não é o meio pelo qual este poderia formar soberanamente a sua vontade. A eleição política é nada mais do que uma *competência* garantida ao eleitorado pela constituição democrática. Ela é a efetivação do direito constitucional característico de democracias representativas, isto é, do direito de voto, que, por sua vez, se refere a alternativas preestabelecidas pelos sistemas eleitorais e partidários. O direito de voto é um direito de cidadania bem definido, circunscrevendo as pessoas que usufruem dele com vistas, por exemplo, à nacionalidade, idade necessária e maioria. Como por soberania se entende o poder supremo, a soberania pode ser definida como fonte de direitos, mas não, ela mesma, como direito.

Também não seria adequado entender a competência do eleitorado como decorrência da soberania do povo. Tal decorrência só poderia ser interpretada como resultado de autolimitação do poder supremo. Mesmo abstraindo das dificuldades de compreender, como seria possível atribuir ao povo, que é uma entidade coletiva, a qualidade de um sujeito capaz de autodeterminação³, sem dúvida uma tal autolimitação seria uma abdicação da soberania. Para fins de clareza terminológica, seria aconselhável excluir completamente da teoria de democracia representativa expressões, tais como “soberania do povo”, “governo popular”, “governo do povo, pelo povo, para o povo”, “expressão da vontade popular” etc.

Originalmente, o conceito de soberania se aplicava à autoridade política do monarca absoluto

que, de fato, juridicamente era ilimitada, não sendo definida por constituição alguma. No Estado absoluto, o rei detém um poder supremo extraconstitucional, poder localizado acima de qualquer constituição. A vontade do monarca absoluto é a fonte de qualquer lei. Um monarca absoluto, como o rei da França, Luís XIV, pôde dizer “L’État, c’est moi!” Mas desde que um monarca renuncie de seu poder absoluto, submetendo-se a si próprio à constituição do Estado – como, por exemplo Frederico, o Grande, da Prússia – cria-se a monarquia constitucional. Com a formação da monarquia constitucional, acaba a soberania do rei.

Na história das idéias políticas, o conceito de “soberania do povo” tem a sua origem na luta política da burguesia contra o poder supremo do monarca, reivindicando a soberania para o povo. Se entendermos a democracia como resultado de uma conquista política, então também é fácil descobrir a função que o termo “soberania do povo” tinha como conceito de luta política. Depois da vitória da democracia contra a monarquia, a idéia de “soberania do povo”, que no contexto prático-político, era um conceito de luta, foi transformada em um conceito teórico, para identificar uma nova forma de governo.

Ao passo que o conceito de “soberania real” não implica problemas lógicos na aplicação ao poder do monarca absoluto, a situação é completamente diferente quanto ao povo. Quem usa o conceito “soberania do povo” enfrenta o problema de saber de que maneira se pode entender o povo inteiro como poder supremo e, ao mesmo tempo, submetido à constituição que ele mesmo cria. Se quisermos conceituar a democracia como forma de governo pela qual o povo está exercendo o seu próprio poder supremo, em outras palavras, se quisermos definir a democracia pelo conceito de soberania popular, é preciso defini-la como democracia direta. Esta tem de ser entendida como forma de governo sem constituição alguma, porque, desde que o povo cria uma constituição, ele se algema a si mesmo e perde sua soberania. Evidentemente, pela lógica, somos forçados a perceber uma alternativa entre democracia direta soberana, sem constituição, ou democracia representativa constitucional, sem soberania.

Na sua *Introdução à Doutrina do Estado*, Martin Kriele (1975) desenvolve a idéia de que o Estado democrático - constitucional tem de ser entendido como sistema de competências organizadas com base na separação dos poderes. Dentro deste sistema, um soberano seria um corpo estranho. Se

³ Em seguida veremos que o monarca absoluto, enquanto indivíduo, ao contrário do povo, tem essa qualidade.

um soberano extraconstitucional fosse senhor do Estado, então a estrutura constitucional ficaria à mercê dele. A qualquer momento, a onipotência do órgão soberano seria capaz de anular a constituição vigente e criar uma nova, ou até mesmo manter a situação sem constituição alguma. A alternativa é a de entender o Estado constitucional como sistema de competências no qual as competências tanto do povo quanto das instituições do Estado político são claramente circunscritas. Se também o povo detiver competências rigorosamente definidas – não um poder sem limitações jurídicas – então no Estado democrático-constitucional, não pode haver “soberania popular” *stricto sensu*.

De acordo com Kriele, podemos ainda dizer o seguinte: O Estado democrático-constitucional, que garante os mesmos direitos individuais e políticos aos seus cidadãos, só se realiza e se mantém, se não houver soberano nenhum dentro dele. Todavia, a soberania popular não é totalmente alijada. Ela – e junto com ela um elemento de democracia direta – perdura na forma de origem pressuposta do Estado constitucional-democrático. A soberania do povo tem de ser pensada como pressuposição do Estado democrático-constitucional, e notadamente no sentido do poder constituinte, ou seja, é preciso entender o povo como Constituinte no qual todo poder do Estado tem a sua origem. O ato de soberania da Constituinte exercido pelo povo representa o início da democracia representativa. Enquanto ato constitutivo com respeito à fundação do Estado democrático-constitucional, a efetivação do poder constituinte é a única forma de exercício da soberania popular: desde então, o poder constituinte estará substituído pelo poder constituído⁴. Assim como a institucionalização da monarquia constitucional se realiza pela abdicação da soberania real e pela sujeição do rei à constituição do Estado, da mesma maneira a criação de uma constituição democrática marca o fim da soberania popular.

Enquanto a constituição está em vigor, a soberania do povo ficará em repouso, e só pode reviver em um momento em que o povo – por meio de um ato revolucionário – anula a velha constituição e cria uma outra. Desta maneira, o exercício da soberania do povo é restrito ao início e ao fim do Estado democrático-constitucional (KRIELE, 1982, p.113;224ss); (MALUSCHKE, 1982, p.287-289).

Esta teoria não resolve todos os problemas. Temos um conceito duplo de povo. O povo que

soberanamente (ou forçado pelas circunstâncias) desiste de sua soberania e o povo que não mais é soberano não são o mesmo sujeito de uma vez para sempre. A geração que criou a constituição desaparecerá, e novas gerações serão os seus herdeiros.

Discute-se agora o problema da validade da constituição para as gerações que a recebem dos seus antepassados. Por que o passado pode determinar tanto o presente? Por que a constituição criada pelos antepassados pode pretender validade para a geração do presente?

Não é um problema banal. É um desafio para a própria teoria do Estado democrático-constitucional. Abstraindo do caso específico da Suíça – cuja constituição inclui o instituto do referendo constitucional que possibilita, em princípio, a revisão total da Constituição suíça pela decisão popular – com a única exceção da Inglaterra, todas as constituições democráticas modernas conhecem, em termos do direito constitucional, uma garantia especial da validade e persistência da constituição. Como se justifica esta primazia da validade da constituição? Com base na teoria constitucional, o conflito entre o princípio democrático e o princípio da constituição se resolveria, sem dúvida, a favor da validade da constituição. Na perspectiva do princípio democrático, porém, isto pode aparecer como um ponto fraco da teoria do Estado democrático-constitucional. A alternativa seria a de fortalecer o princípio democrático e, neste fundamento, desenvolver uma teoria de democracia coerente que, ao se distanciar da constituição, seria uma teoria de democracia direta que coloca a constituição à disposição do povo.

Segundo a argumentação do cientista político alemão Kielmansegg (1988), pode-se demonstrar que a primazia da validade da constituição é justificável e, por isso, a visão de uma alternativa sob a forma de democracia direta deve ser recusada.

O primeiro argumento é o seguinte: podemos comparar as leis constitucionais com as regras de um jogo que só podem exercer a sua função se não estiverem na disponibilidade dos jogadores. Para ficar dentro da metáfora, podemos dizer que isto é válido também para o “jogo político” da democracia, no qual competição e conflitos são formalmente institucionalizados pelas leis constitucionais, que também não podem ficar à disposição imediata dos membros da sociedade civil. O segundo argumento – argumento baseado no princípio do Estado de Direito – é o de que uma das funções da constituição é a

⁴ Temos de fazer a concessão de que estamos apresentando uma reconstrução *lógica* da origem da democracia, isto é, o *tipo ideal* de constituição democrática que, no processo histórico, quase nunca se realiza nesta forma.

proteção das minorias contra majorias do dia e, por isso, ela não deve estar à disposição delas. Colocar constituição e leis à disposição do povo traz consigo o perigo de uma Justiça arbitrária. E, finalmente, o processo político da democracia precisa de descarga. A política só pode ser organizada como jogo de competição aberta e conflito pacífico, no caso de cada coisa não poder ser objeto de uma controvérsia política. Por isso, temos de conceder uma primazia de validade à constituição (KIELMANSEGG, 1988, p.410-411).

2 Tentativas de Aproximar os Dois Modelos de Democracia

Embora a nossa análise lógica da relação entre democracia direta e democracia representativa tenha relegado muito a democracia direta, esta alternativa não existe na vida política real, nem pode existir desta forma na teoria de Direito Constitucional que, por sua vez, deve estar perto da realidade política. Refiro-me a uma idéia de Norberto Bobbio (1989, p.52) com o seguinte teor: “entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como crêem os fautores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou – ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda”.

Bobbio confunde dois níveis, o nível dos conceitos puros e o dos “significados históricos”. É óbvio que entre democracia representativa *pura* e democracia direta *pura* existe um salto qualitativo, e neste ponto, Bobbio (1989) está errado. No que diz respeito ao nível histórico, porém, – no qual raramente se manifestam modelos puros –, é incontestável que os dois conceitos complexos de democracia representativa e de democracia direta permitem misturas recíprocas de diferentes elementos de um e do outro modelo.

A colocação de Bobbio (1989) estaria totalmente em desacordo com a nossa análise apresentada acima, se ele tivesse desenvolvido o seu conceito de democracia direta com base no conceito de

soberania do povo. Democracia direta soberana sem constituição e democracia representativa constitucional sem soberania são, de fato, alternativas excludentes. Bobbio define, entretanto, as alternativas com respeito ao grau mais alto ou mais baixo de elementos de representação. Para defender a sua tese do *continuum* entre os dois modelos, ele, desde o princípio, aproxima a democracia direta da democracia representativa (e nunca esclarece o que entende por “democracia direta pura” ou “democracia representativa pura”). Diz Bobbio (1989, p.51): “Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direito quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo das deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermédio”. Em seguida, afirma que na democracia direta tem de haver pelo menos delegados e acrescenta: “Mesmo se substituível, o delegado é um intermédio”. Desta maneira, fica claro que aproximações entre os dois modelos são possíveis quanto a diferentes graus de institucionalização de mecanismos representativos.

Não é possível determinar, através de um raciocínio puramente teórico, uma “mistura ideal” entre os dois modelos. No que diz respeito aos elementos de democracia direta – por exemplo as várias formas de referendo (legislativo, constitucional; tipos de referendos com vista a questões de interesse regional ou municipal) que proporcionam aos cidadãos o direito de participar diretamente nas decisões de interesse geral –, um conselho é oportuno: deve-se fazer um uso moderado desses instrumentos, porque o aumento de participação direta não tem necessariamente decisões e práticas mais racionais como resultado. A medida correta do grau de participação direta nas decisões políticas, por um lado, e dos mecanismos representativos, por outro lado, depende dos hábitos, da mentalidade, das instituições e seu funcionamento, enfim, da cultura política de um povo. O fato de que os suíços, por exemplo, nunca realizaram a revisão total de sua Constituição, apesar de que essa possibilidade esteja prevista, se explica, com certeza, pelo conservadorismo da maioria dos Suíços, pela ausência de grandes conflitos sociais e a influência relativamente pequena das ideologias neste país. O modelo de democracia semidireta pode ser aceitável na Suíça; sua recepção por outros países pode ser fatídica. Cada caso é um caso específico que necessita diagnóstico e solução específicos.

A Filosofia Política não tem receitas gerais; o que ela pode e deve proporcionar é a clareza dos conceitos, assim como uma análise lógica dos problemas para evitar soluções ilusórias. Este tipo de análise só é um primeiro passo. A elaboração de

uma constituição democrática adequada a respeito de um determinado povo, com a medida certa de representação e participação política, necessita, além disso, experiência, prudência e capacidade de julgar.

Referências

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

KIELMANNSEGG, Peter Graf. Das Verfassungsparadox. *In*: MAIER, Hans et al (Org.). **Politik, Philosophie, Praxis**. Festschrift für Wilhelm Hennis zum 65. Geburtstag. Stuttgart: Klett-Cotta, 1988. p.397-411.

KRIELE, Martin. **Einführung in die Staatslehre**. Hamburg: Rowohlt, 1975.

MALUSCHKE, Günther. **Philosophische Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates**. Freiburg: Verlag Karl Alber, 1982.