



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 3 Número 1 jan./abr. 2008

O PAPEL DA CULTURA DEMOCRÁTICA E QUAIS SÃO OS SEUS PILARES

Antonio Paim

Membro do Conselho Acadêmico do Instituto de Humanidades e pesquisador e professor visitante do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

Por que as instituições democráticas agüentam as crises em alguns países e não em outros? Às condições favoráveis que já descrevi, devemos acrescentar mais uma. As perspectivas para a democracia estável num país são melhores quando seus cidadãos e seus líderes apóiam vigorosamente as práticas, as idéias e os valores democráticos. O apoio mais confiável surge quando essas convicções e predisposições estão incrustadas na cultura do país e são transmitidas, em boa parte, de uma geração para outra. Em outras palavras, quando o país possui uma cultura democrática.

Robert Dahl, *On democracy* (1998), trad. bras., Ed. UnB, p. 174.

Não pode haver democracia sem partidos políticos, conforme o comprova a experiência secular das nações onde teve origem o governo representativo ou logo aderiram a ele. Adicionalmente pode-se acrescentar que os percalços vividos pela nossa República evidenciam a justeza da tese. O típico tem sido situações em que, se dispomos de liberdade, escasseia a estabilidade. O século anterior é disso exemplo flagrante.

A República Velha inaugurou o novo quadro. Com frequência suprimia-se a liberdade e nem sempre disso resultou estabilidade duradoura. Para consegui-la, o Estado Novo acabou com toda veleidade “liberal”. Outra tentativa de implantar a democracia, na ausência de sistema partidário, deu-se após a queda do Estado Novo. Levou a Março de 64 e vinte anos de governos militares: restabelece-se a estabilidade, suprimindo-se a liberdade.

A nova fase inaugurada em 1985 tem pouco mais de vinte anos. É fora de dúvida que a liberdade tem sobrevivido. Mas a estabilidade é apenas aparente. Não há verdadeira estabilidade num clima de governabilidade precária como

a experimentada por Sarney e Collor, situação que se repetiu no primeiro mandato petista. O expediente do “mensalão” seria impensável caso existisse no país sistema partidário digno do nome.

Acrescento à precedente mais uma tese, louvando-me da recente advertência de Giovanni Sartori, eminente pensador italiano. Sartori fundou a primeira Faculdade de Ciência Política da Itália, sendo na verdade um dos autores que contribuíram para configurar essa disciplina, tradicionalmente concebida como um ramo da filosofia. Comentando o impasse criado pela última eleição italiana, afirmou o seguinte: “Os sistemas eleitorais servem para definir os sistemas partidários. Na Itália, deveriam ter sido pensados para diminuir o número de partidos e isto nunca foi feito verdadeiramente”. A situação brasileira é ainda mais grave porquanto, apesar das dificuldades criadas pelo sistema proporcional ao estabelecimento de maiorias sólidas, na Itália durante algumas décadas funcionaram dois grandes partidos: o PDC (democracia cristã) e o PC. A DC desgastou-se pela longa permanência no poder e o PC não sobreviveu ao fim da União Soviética. A fase atual é de rearrumação partidária. No Brasil, nem isto faculta o impropriamente denominado de sistema proporcional. A proposição que se encontra na Câmara, cuja votação vem sendo sucessivamente postergada, na qual figura a introdução da lista pré-ordenada, teria pelo menos o mérito de adequar o sistema em vigor ao congêneres (que faz jus ao nome), segundo o qual o eleitor vota numa lista. No período anterior à primeira guerra, o sistema proporcional (adequadamente estruturado, isto é, constituídas as bancadas partidárias a partir de uma proposição da própria agremiação) deu origem a grandes estragos. Ferdinand A. Hermens (1906-1998) – na obra tornada clássica *Democracia ou anarquia? Estudo sobre o sistema proporcional* (1941) – responsabiliza esse sistema pela derrocada da República de Weimar. Contudo, ao menos facultou a estruturação de partidos políticos. Presentemente, na Europa, muitos países o adotam e tem permitido a formação de maiorias, embora considere-se cedo para afirmar que superou as apontadas deficiências.

No chamado “interregno democrático” de 1945 a 1964, resultante do fim do Estado Novo, o conhecido prócer liberal Otávio Mangabeira (1886-1960) insistia em que a democracia era, entre nós, uma planta tênue, exigente de cuidados especiais. Na verdade, queria insistir na ausência de cultura democrática no país. Será que evoluímos o suficiente, levando em conta que, no período subsequente, estivemos submetidos a governos autoritários entre 1964 e 1985? Por certo que nos vinte e dois anos, desde então transcorridos, tivemos asseguradas as regras básicas da convivência democrática. Entretanto, ao que tudo indica, não parece que saibamos precisamente de que depende a perpetuação dessas regras.

O governo representativo equivale à mais importante criação ocidental no plano da organização da vida política. Além disto, tem a vantagem de ter surgido com base num largo período de experimentação histórica, correspondente à luta política na Inglaterra do século XVII. Guerra civil, execução de um monarca, vigência de ditadura pessoal tendo por desfecho a volta à estaca zero. Depois de tantos sacrifícios, por volta de 1860, permanecia o imperativo de ser encontrada uma alternativa à monarquia absoluta, capaz de tornar-se duradoura, isto é, diferente da ditadura de Cromwell. O encontro da alternativa resultou da identificação dos dois defeitos capitais da experiência precedente, substitutiva da monarquia, autodenominada de *Commonwealth*, às vezes designada, impropriamente, como República. Pretendendo ser o “governo do Parlamento”, não encontrou uma forma de constituição do Poder Legislativo que permitisse a convivência com o Executivo, isto é, não soube dividir responsabilidades. Em síntese, não foi capaz de definir dois aspectos que se revelaram nucleares: 1ª) quem deve ter a prerrogativa de fazer-se representar, já que “governo do Parlamento” queria dizer, antes de mais nada, “governo representativo”; e, 2ª) quem faz o que no governo (de onde provém a tripartição do poder).

Adquirida a convicção de que era possível aprender com os traumas do passado recente, a intervenção propiciada pela Revolução Gloriosa de 1688 serviu para iniciar outro ciclo experimental, desta vez tão bem sucedido a ponto de a nova forma de governo credenciar-se à difusão no continente. Dos percalços desta nova fase é que se tornou patente a sua dependência de cultura democrática.

Tenho presente o modelo de disseminação do sistema democrático representativo, formulado por Samuel Huntington. Segundo este, processa-se em forma de ondas, com fluxos e refluxos, tendo se iniciado a presente onda ascendente, a terceira, em 1974, com o fim do salazarismo. Portanto, as dificuldades com o estabelecimento de uma cultura democrática não nos são exclusivas.

Em que consistiria, é o que tentaremos indicar.

Certamente que não se trata de uma questão simples. Como, entretanto, corresponde ao verdadeiro suporte do sistema democrático representativo, vale a pena tentarmos identificar os seus componentes essenciais.

Seriam estes os pilares de uma cultura democrática: 1ª) aceitação do caráter inelutável do conflito social; 2ª) reconhecimento da legitimidade dos interesses – numa sociedade democrática, a postulação que não seja admitida deve ser claramente expressa em lei –; 3ª) o reconhecimento de que os conflitos

de interesses precisam ser negociados ao invés de confrontados de modo violento, o que pressupõe: a) a violência legalizada é monopólio do Estado; b) os interesses devem convergir em torno de elementos cristalizadores; e, c) os partidos políticos precisam ser organizados de forma a permitir o afunilamento dos interesses; 4ª) o pressuposto da sustentabilidade do sistema democrático representativo reside na aceitação, pelo conjunto da população, do princípio de que não há direitos sem deveres e, finalmente, 5ª) sendo a maior invenção com vistas à convivência política da sociedade, o governo representativo é, ao mesmo tempo, uma construção complexa, cujo aprimoramento requer espírito público e pertinência.

Ao que suponho, essa simples enumeração evidencia que no país não existe cultura democrática disseminada. O conflito social costuma ser encarado como verdadeira anomalia. Isto explica, em parte, a popularidade das idéias supostamente socialistas (a meu ver acham-se mais próximas da proposta comunista, não sendo comum que se distingam as duas correntes). Outra dimensão cultural inexistente no Brasil corresponde ao adequado entendimento daquilo a que se denomina de cidadania. Frequentemente admite-se que diria respeito apenas aos direitos. No que tange à complexidade do sistema democrático representativo, nem falar. Mesmo contingentes representativos da elite supõem que poderia existir sem partidos políticos. Pelo menos esta é a convicção da maioria dos nossos parlamentares, na medida em que aceitam tranqüilamente conviver com “legenda de aluguel”, troca-troca de partido ou a admissibilidade da venda do voto. Espero que ainda não tenha sido esquecida a prática do chamado “mensalão”.

Por tudo isso, justifica-se que considere relevante suscitar aqui as questões que, a meu ver, seriam decisivas.

NATUREZA E PAPEL DO CONFLITO SOCIAL

O adequado entendimento da natureza e da inevitabilidade do conflito social na moderna sociedade industrial corresponde a um dos grandes avanços registrados pela doutrina liberal. Essa aquisição seria devida a Ralf Dahrendorf (nascido em 1929). Alemão de nascimento, radicou-se na Inglaterra onde foi reitor da London School of Economics e distinguido para integrar a Câmara dos Lordes. Autor de extensa bibliografia, diversos de seus livros foram traduzidos no Brasil, entre estes *Sociedade e Liberdade*, *A Nova Liberdade*, *O Liberalismo na Europa* e *A Revolução na Europa*, este último a propósito da derrocada do mundo comunista. Importante contribuição encontra-se na obra *As classes sociais e seus conflitos na sociedade industrial*.

Nos países de língua inglesa, teve grande influência a sociologia de Talcott Parsons (1902-1979), denominada de *funcionalismo*. A par das inegáveis contribuições que proporcionou, ao preconizar que a sociedade tende ao equilíbrio, compensando-se as funções dos diversos sistemas, estimulou comportamentos conservadores, notadamente a atribuição de caráter patológico ao conflito e à divergência. Este tipo de postulado entrava naturalmente em contradição com a vida democrática americana, estimuladora da diversidade, do pluralismo e portanto da divergência. Assim, sobretudo neste pós-guerra, a sociologia de língua inglesa começa a interessar-se por temas que, de certa forma, haviam sido abandonados pelo *funcionalismo*, agregados todos sob a rubrica da *mudança social*.

Buscando inserir-se no âmago da discussão suscitada pelo *funcionalismo*, Dahrendorf pôde estabelecer que o conflito é parte insuperável da vida em sociedade, como desvendou o seu papel, isto é, sua função, para usar um termo empregado pela sociologia da época. Na visão de Dahrendorf, a função do conflito é permitir a criatividade e a mudança. A sociedade não compreende apenas a continuidade. Deve dispor de mecanismos que propiciem igualmente a renovação. Assim, na sua própria formulação, “o conflito significa a grande esperança de uma superação digna e racional da vida em sociedade”.

Do ponto de vista da presente caracterização, sobressai esta conclusão de Dahrendorf: “Graças às categorias da teoria do conflito podem-se determinar também as diferenças clássicas existentes entre as formas estatais democráticas e totalitárias. Num sentido determinado, a democracia e o totalitarismo não são mais que duas maneiras de tratar os conflitos sociais: o totalitarismo baseia-se na repressão (freqüentemente proclamada como solução) de conflitos; a democracia, na sua regulamentação. Noutro sentido, as formas democráticas prosperam em sociedades com estruturas pluralistas, com um grau de mobilidade elevado e múltiplas possibilidades de organização; os estados totalitários exigem, ao contrário, sociedades monolíticas, nas quais um mesmo e único grupo dirige toda a ordem institucional, sociedades carentes de certo processo de mobilidade social e de liberdade de coalizão” (*Sociedade e Liberdade*, trad. bras., Ed. UnB, 1981, p. 153).

A RELEVÂNCIA DA NOÇÃO DE INTERESSE

Na busca do reconhecimento daqueles princípios que constituiriam os pilares de uma cultura democrática, tenho a impressão de que esbarramos

com uma certa incompreensão acerca não só daquilo a que corresponderiam os interesses como também na avaliação que deles se faz. Supõe-se geralmente que os interesses seriam sobretudo pecuniários e até mesmo que a tanto se reduziriam. Semelhante identificação predispõe a encará-los com uma certa desconfiança, se simplesmente não os condenamos.

Basicamente, o interesse corresponde a uma inclinação, que pode ser espontânea (espécie de dom natural) ou resultante do contexto cultural. Os interesses, como as inclinações, são grandemente diversificados. Numa família numerosa, essa diversidade pode mesmo constituir-se num diferencial expressivo entre as pessoas. Ao que tudo indica, o meio social estimula certos interesses. No Brasil, se num encontro casual (por exemplo, numa sala de espera) quisermos manter uma conversa descontraída, dificilmente o futebol não interessará ao interlocutor eventual.

Os interesses econômicos são relevantes mas nem por isto seriam exclusivos. Em muitas circunstâncias, os interesses morais ou religiosos podem tornar-se mais relevantes e mobilizadores. Muitos dos conflitos de nosso tempo têm essa origem. Ainda mais: a universalização da tolerância religiosa tem esbarrado com grandes dificuldades.

Na construção de uma cultura democrática, a regra básica consiste em aceitar a legitimidade de todos os interesses. Num debate dessa tese, um sacerdote pelo qual tenho um grande apreço, apresentou uma objeção segundo a qual o interesse pela pornografia não deveria ser tolerado. Objeções desse tipo facilmente passam a constituir-se em lei, como é justamente o caso. Assim, a regra em apreço completa-se pela afirmação de que os interesses que a sociedade não tolera terão que ser estabelecidos em lei. Naturalmente, uma complementação desse tipo poderia ser classificada como acaciana (o personagem de Eça de Queiroz que só dizia coisas óbvias). Entretanto, em nosso meio, ainda é muito freqüente que lideranças sindicais (e até mesmo religiosas) considerem o lucro como ilegítimo (senão imoral). Predisposições desse tipo denotam a dificuldade na construção de uma cultura democrática permitindo mesmo supor-se que, se existe, não seria forte o suficiente para assegurar a consolidação do sistema democrático representativo.

No curso da Revolução Francesa popularizou-se a tese, devida a Rousseau, de que os interesses particulares seriam contrapostos ao interesse geral. A doutrina da representação política, segundo a qual seria de interesses, devida a Benjamin Constant, teve que demonstrar a inconsistência de tal afirmativa. Trata-se assim de um pressuposto da adequada compreensão do papel que incumbe ao partido político.

A TEMÁTICA DO PARTIDO POLÍTICO

Creio que não seria nenhum exagero afirmar-se que, embora o conjunto da sociedade brasileira tenha dado sucessivas provas de apreço pela democracia – basta lembrar nos anos oitenta o vigor do movimento pela restauração da eleição direta para presidente da República –, não há maior clareza, notadamente no seio da própria elite política, sobre a dependência em que se encontra do partido político.

Se examinarmos com isenção a história da República, ver-se-á que, tanto na República Velha como no chamado interregno democrático de 1945 a 1964, vigorou a suposição de que as instituições democráticas se sustentariam sem partidos políticos. No último período referido, as “alianças de legendas” distorciam complementemente o voto do eleitorado. E embora personalidades do porte de Afonso Arinos (1905-1990) tivessem insistido nos perigos desse tipo de deformação, nada foi feito e sabemos como acabou. A legislação da abertura ignorou essa experiência e as restaurou, com o nome de “coligações”. É certo que no presente não mais produzem o efeito negativo de dimensões equivalentes ao que ocorria, por uma razão muito simples: a possibilidade do troca-troca.

Espereemos que a disposição regimental da Câmara minimize a proporção de tal desgaste, na medida em que deixará de produzir efeito no que se refere ao funcionamento da Casa. Mas o simples fato de que se admita possam ter assento na instituição até dezoito agremiações dá bem uma idéia da pouca importância que se atribui ao partido político.

Ao que tudo indica, não tem produzido qualquer resultado a insistência na tese de que não pode haver democracia sem tais agremiações.

No sentido de contribuir para o melhor entendimento dessa questão, suponho que talvez devêssemos partir do registro, proveniente dos especialistas, de que a bibliografia dedicada ao tema é relativamente tardia. Assim, a primeira dessas obras é de 1901 (M. Ostrogorski), época em que apenas na Inglaterra, em decorrência da expansão do sufrágio, inicia-se a transição do antigo bloco parlamentar para o partido com as características que acabaram firmando-se (direção centralizada; atuação parlamentar referida a programas; comitês nas principais circunscrições eleitorais). A complementação desse processo consistiria na constituição de assessorias especializadas; publicações de índole doutrinária; formação de quadros, etc. O estudo dessa fase ulterior teve que esperar a experimentação das décadas subseqüentes.

Em síntese, na atualidade, a doutrina do partido político incorpora não apenas o conceito de que a representação política é de interesses (Benjamin Constant (1767-1830) – *Princípios de política*, Paris, 1815, edição revista do texto de 1806). Sua função consiste em afunilá-los (basicamente, vinculando-se às correntes de opinião, o que, por sua vez, implica em que se apóie num núcleo programático a partir do qual certamente terá que negociar alianças, em prol da governabilidade). A par disto, dado o aparecimento de regimes comunista e socialista, é imprescindível que a agremiação partidária explicita qual o modelo de sociedade que se disporá a defender. Provém dessa exigência o imperativo da redução do número de partidos, porquanto os modelos de sociedade não se multiplicam ao infinito, como se supõe entre nós.

Com o propósito de bem aferir o quanto nos distanciamos dessa problemática – e explicitar a forma como se manifesta a ausência de cultura democrática –, permito-me passar em revista alguns momentos de nosso passado nessa matéria.

Começo por destacar que, em geral, perde-se de vista as razões pelas quais a República desconheceu de modo radical a experiência anterior. Se a tivesse levado em conta, provavelmente evitaria muitos dos desacertos, cometidos ao longo dos 120 anos de existência, que dentro em breve completará.

A elite que se lançou, em caráter pioneiro, à construção das instituições do sistema representativo tinha clareza plena de que éramos neófitos na questão. Deveriam, pois, debruçar-se sobre os ensinamentos advindos da experiência dos países que nos precederam. A seriedade com que o fizeram pode ser comprovada no livro *Ensaio sobre o direito administrativo* (1862), da autoria de Paulino José Soares, Visconde do Uruguai (1807-1866). O título da primeira edição (tiragem, como se dizia), fazia referência às instituições imperiais. Na verdade, o livro elucida as dificuldades com que se defrontaram na implantação dos institutos consagrados em outros países. E, mais importante, como as superaram pela experimentação, guiados pela doutrina de que a representação política era de interesses, e o arranjo a ser implantado deveria conduzir à *negociação*, ao invés do confronto pelas armas, que seria o típico nas duas décadas subseqüentes à Independência.

Coube a Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846) familiarizar-nos com a doutrina da representação política como sendo de interesses, que se tornaria entendimento dominante, conforme tivemos oportunidade de comprovar em pesquisa específica. Além disto, as sucessivas reformas tendentes a aprimorar a representatividade dos distritos constituem outra expressiva comprovação desse fato.

Creio, portanto, que passarmos em revista os traços marcantes da nossa vivência política, no século XIX, muito contribuiria no sentido de comprovar o papel do partido político e as razões pelas quais torna-se imprescindível ao adequado funcionamento do governo representativo.

A República começou por recusar o legado parlamentar do Império. Os republicanos lidaram com o problema como se estivesse associado à monarquia, ignorando a existência de República Parlamentar desde a III República Francesa, que é de 1870. Começando pela implantação da “ditadura republicana”, acabamos descambando para a chamada “prática autoritária”. Estou convencido de que a construção, entre nós, de uma autêntica cultura democrática passa pela reavaliação daquela experiência.

RAZÕES DA RECUSA À REPÚBLICA PARLAMENTAR

Em geral, quando se discute parlamentarismo é quase impossível não considerá-lo simples expediente para solucionar crises. Essa “suspeita” não é sem razão. Afinal foi justamente o que ocorreu, em seguida à renúncia do Presidente Jânio Quadros, com a recusa de grande parte da opinião em dar posse ao vice, considerando que representava a corrente política derrotada nas eleições presidenciais. Na legislação eleitoral do chamado “interregno democrático”, que vigorou entre 1945 e 1964, podia-se votar separadamente em candidatos aos dois cargos (presidência e vice-presidência).

Nessa circunstância, fica difícil dar tratamento acadêmico ao tema. Ao dispor-me a fazê-lo, queria esclarecer preliminarmente que não considero possível, no presente, a adoção desse modelo. Por uma razão muito simples: pressupõe sistema partidário solidamente constituído, com opções muito nítidas. Como o sistema proporcional, durante largo período não assegurava tal possibilidade, França e Alemanha, no pós-guerra, adotaram o sistema distrital (com nuances que não vêm ao caso). A meu ver, cogitar dessa hipótese seria mais uma medida protelatória quando o necessário (e factível) é introduzir a lista pré-ordenada e restaurar a cláusula de desempenho, como passos iniciais com vistas ao fim colimado.

O registro que compete fazer é que, no século XIX, houve de parte da elite do tempo uma nítida compreensão de que o sistema representativo repousava na existência de agremiações que cumprissem tal função. Essa tese naturalmente não passa de uma tautologia mas plenamente admissível dada a insistência da República numa experiência que não deu certo (e não dará): democracia sem partido político.

O erro de raiz decorre da ausência de consideração da experiência francesa de República Parlamentar – a III República, como dissemos, implantada em 1870 –, que progressivamente disseminar-se-ia na Europa. No Brasil continuou-se associando o órgão da representação à monarquia constitucional, motivo suficiente para subestimá-lo. Os castilhistas do Rio Grande do Sul insistiam em que o nome verdadeiro desse sistema era *para lamentar*. E trataram de substituir a instituição parlamentar por uma Assembléia dedicada exclusivamente ao Orçamento. O Executivo fazia a lei. Nunca é demais lembrar que a prática castilhista, ao longo da República Velha adstrita ao Rio Grande do Sul, seria transplantada por Vargas ao plano nacional.

O certo é que, em fins do século XIX, não mais se contrapunha monarquia constitucional exclusivamente à República Presidencial (Estados Unidos). É portanto bem antigo o vício brasileiro de desprezar experiências consagradas. Não começou com o impropriamente denominado de “sistema eleitoral proporcional”.

PRIMÓRDIOS DE NOSSA REPRESENTAÇÃO

Se tivermos presente que a construção do sistema democrático representativo corresponde a tarefa complexa e difícil, precisaríamos valorizar os primeiros passos que empreendemos nesse sentido. Com efeito, a primeira tentativa de implantação das correspondentes instituições seria plenamente coroada de êxito, na medida em que facultou ao país, no século XIX, cerca de cinqüenta anos de estabilidade política, isto é, sem golpes de Estado, insurreições, presos políticos, empastelamento de jornais, etc.

Naquele período, contamos com partidos políticos, alternância no poder e debate teórico do mais alto nível. A praxe, desde a República, é denegrir aquela experiência. Vejamos os argumentos então empregados.

Alega-se que o eleitorado era reduzido. Para proceder a uma avaliação adequada, cabe levar em conta as experiências inglesa e francesa, no mesmo período. Na França, Napoleão III ampliou o eleitorado, sem qualquer base para fazê-lo, a partir do que passou a valer-se de plebiscitos para ir concentrando poderes em suas mãos até alcançar a restauração da monarquia absoluta. Na Inglaterra, onde a democratização do sufrágio não causaria quaisquer comoções, foi preparada por diversas medidas. A primeira consistiu em absorver as escolas confessionais (das igrejas) para instituir ensino público universal. E, depois, promover a disseminação do direito de voto com a máxima cautela. A adoção do sufrágio universal (admitido apenas o voto masculino)

ocupou praticamente todo o século XIX. Os eleitores correspondiam a 7% da população maior de 21 anos, em 1832; 9% em 1864; 16% em 1883 e 28,5% em 1886. Para completar o processo faltava apenas incorporar as mulheres, o que foi feito nas reformas de 1920 e 1930.

Os partidos políticos constituem o outro alvo do menosprezo, sob a alegação de que seriam simples blocos parlamentares. Acontece que esta era precisamente a característica comum a todos os países que vinham adotando o novo regime. Na Inglaterra, somente começam a trilhar o caminho, que os levaria às complexas estruturas do presente, quando se dissemina o sufrágio. Max Weber indica que o embrião do partido moderno começa pela fusão entre o bloco parlamentar e o comitê em que o deputado deveria apoiar-se, nessa ou naquela circunscrição.

Por fim, o sistema democrático representativo em construção no país é desvalorizado pela presença do Poder Moderador. Veremos se a alegação tem alguma consistência.

A QUESTÃO TEÓRICA DO PODER MODERADOR

Em toda sociedade há questões que transcendem as divisões, sejam ideológicas sejam reflexo de interesses materiais. São aquelas de índole moral. No plano político-institucional, a aplicação da prerrogativa de dissolver a Câmara – e convocar novas eleições – não pode ser conduzida em termos partidários, sob pena de lançar na guerra civil o país que se defronte com circunstâncias de tal natureza. Dando-se conta desse imperativo, o pensador francês do início do século XIX, Benjamin Constant, concebeu uma instituição a que denominou de Poder Moderador (Silvestre Pinheiro Ferreira o chamou de Poder Conservador que talvez seja mais apropriado), que viria a ser experimentado entre nós.

O que ocorre com maior frequência é que uma instância cercada de autoridade, reconhecida e valorizada, capaz de intervir em situações de crise ou de grande tensão social, surja em decorrência de processo espontâneo. A Suprema Corte norte-americana é o exemplo típico. Em muitos países europeus que a preservam, cabe à Monarquia semelhante incumbência, já que vigora o princípio segundo o qual “o rei reina mas não governa”, isto é, não tem qualquer envolvimento com política partidária.

Suponho que o prestígio alcançado pelo Poder Moderador no Brasil monárquico decorre da atuação do Conselho de Estado, que buscou, sempre que necessário, ater-se exclusivamente a ponderações de índole moral. A autoridade que conquistou advém exclusivamente disto.

Quando se quer destacar o caráter moral das recomendações do Conselho de Estado, costuma-se invocar o exemplo da prisão dos bispos (que inaugura a chamada “Questão religiosa”) posto que, ao que tudo indica, o Imperador não tinha condições de fazê-lo sem ouvir o Conselho (que era meramente consultivo). Mas outros exemplos podem ser invocados. Recorro a um desses.

Em 1842, o conselho foi consultado sobre a conveniência de condicionar a imigração portuguesa para o Brasil, dado que a sua presença estaria contribuindo para excluir os naturais do país da atividade comercial.

Veja-se o teor do parecer: “O serviço de um estabelecimento comercial é um pouco penoso para quem está desde a mais tenra infância a exercer as imperiosas funções de senhor. O desejo de enriquecer a todo custo ainda não se apoderou do espírito dos brasileiros: em geral eles limitam as suas pretensões às dos empregos públicos, não sendo raros os exemplos de semelhante tendência em homens abastados e com grandes fortunas herdadas, que aplicadas ao comércio, ou a qualquer outra indústria poderiam proporcionar-lhes consideráveis riquezas”. A conclusão é que, atrair esse tipo de imigrante é do interesse do país, invocando-se mesmo o exemplo dos Estados Unidos. (“Nunca os americanos do norte se lembraram de obstar, quer por leis, quer por tratados, a que os emigrados ingleses tomassem parte no seu comércio, ou em qualquer outro ramo de indústria.”)

A par disto, tomaram parte no debate do tema do Poder Moderador, no Segundo Reinado, personalidades das mais destacadas do país, inclusive o jovem promissor Tobias Barreto (1839-1889).

COMPLEMENTAÇÃO DA CARACTERIZAÇÃO DOS PILARES DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA

Parece-me que as breves considerações precedentes permitem avaliar o quanto nos distanciamos da quadro vigente nos países de democracia consolidada, onde teve lugar extraordinária modernização dos partidos políticos. Nessa suposição, abordo de modo breve os outros aspectos que aqui denominamos de “pilares da cultura democrática”, a saber: a tese de que a sustentabilidade do sistema residiria na consagração e reconhecimento, sem tergiversações, do princípio de que não há direitos sem deveres; e, o entendimento de que corresponde a construção muito complexa, exigente de espírito público no seu aprimoramento. Vejamos a questão dos direitos

A dissociação entre direitos e deveres corresponde a fenômeno de nosso tempo. Muitos analistas tendem a associá-lo à maneira como a Europa procurou

dar conta da chamada questão social. Refiro aqui apenas um desses autores, o eminente pensador inglês Raymond Plant, líder socialista e dirigente do Partido Trabalhista, no presente integrante da Câmara dos Lordes. Lord Plant ensinou em Oxford e Southampton, pertencendo atualmente ao corpo docente do King's College da Universidade de Londres. Autor de extensa bibliografia dedicada à ciência política, tornou-se referência obrigatória a obra em que estuda o pensamento político de Hegel (*Hegel*, 2nd edition, Blackwell, 1981). É autor de compêndio intitulado *Modern Political Thought* (1991). No que respeita ao tema considerado, além do grande número de sucessivos ensaios, desde os anos noventa, mais recentemente pode-se referir *The Neo Liberal State and the Rule of Law* (Oxford University Press, 2006).

Resume as principais teses que tem defendido em artigo publicado na revista *Nova Cidadania* (Lisboa, Ano VII, nº 28; abril/junho, 2006), editada pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica portuguesa, intitulado *O Partido Trabalhista e a reforma do Estado Providência*, que tomarei por base nesta breve síntese.

As indicações de Plant situam-se no âmago da discussão que ora se verifica na Europa acerca do que se convencionou denominar de “crise do modelo social”, isto é da forma como foi organizada a seguridade social. O grande cavalo de batalha tem se situado no âmbito do tema da *solidariedade*.

Sendo um desdobramento, a bem dizer natural, do lema cristão do “amor ao próximo” e de sua tradução laica, a fraternidade, o tema situa-se no núcleo central da valoração ocidental e que singulariza a nossa cultura: o valor da pessoa humana.

Sendo essas regras morais fundamentais que estruturam a base do direito, não pairam dúvidas de que delas provém o *Welfare*. Sem embargo, não se pode confundir a solidariedade entendida como um valor moral – que somos instados a escolher nas opções existenciais eventualmente presentes no cotidiano – com a transformação desse instituto numa obrigação que nos é imposta e, portanto, não compreendida nas escolhas livres que singularizam o cerne da moralidade. Esse trânsito somente pode dar-se em face de princípios morais arraigados e incontestes. Por isso mesmo, tipificou-se como consensual a moral social instaurada na Época Moderna, consenso geralmente requerido para que as regras vigentes sejam alteradas e renovadas.

Justamente por essa razão, os estudiosos estabelecem diferenciação entre solidariedade voluntária (em princípio equivalente ao que tradicionalmente se denominou de caridade privada) daquilo que temos em vista, isto é, a denominada *solidariedade obrigatória*, porquanto pública e universal. Cumpre ainda distingui-la da equidade.

Portanto, a solidariedade que as atuais gerações prestam às que já se afastaram da atividade produtiva – ou se encontram dela afastadas involuntariamente – não pode ser transformada num tabu. Em primeiro lugar, cabe reconhecer que o sistema de financiamento adotado correspondeu a um equívoco, à vista de que não se revelou auto-sustentável. Em contrapartida, o modelo norte-americano, baseado no seguro, passou a prova da história.

Em segundo lugar, como assinala Raymond Plant, no ensaio antes citado, tem sido demonstrado que “no mundo do pós-Segunda Guerra, os direitos adquiridos tinham sido fortalecidos e os deveres enfraquecidos. Foram atribuídos benefícios sem que nada se exigisse em troca”.

Plant entende que a idéia de *reciprocidade* restabelece a imprescindível ligação entre direitos e deveres. Lembra: “envolve ainda alguns ecos dos ideais como os de comunidade e solidariedade, herdados do passado mais socialista do Partido Trabalhista, mas atualizados de tal modo que podiam ser apresentados de uma forma progressista e moderna”.

Chegando ao poder em fins da década de noventa, os trabalhistas procederam a ampla reformulação dos programas de apoio a desempregados e carentes. Em relação aos jovens de 16 a 18 anos, estabeleceu-se que deviam estudar em tempo integral ou trabalhar. Encontrando dificuldades de ingresso no mercado de trabalho, somente recebem rendimentos provenientes do estado se se submeterem a uma formação profissional ou trabalhar em organizações do voluntariado, neste caso igualmente de modo integral. O novo princípio é o seguinte: deve haver trabalho para os que podem trabalhar e segurança para os que não podem. O trabalho é não só a melhor forma de sair da pobreza como conduz a maior inclusão e integração sociais.

Escreve o Prof. Raymond Plant: “Para aqueles que podem trabalhar, o governo tem uma estratégia multifacetada. O primeiro aspecto consiste em encorajá-los para voltar ao trabalho, não só através de incentivos mas também exercendo alguma pressão. Os incentivos chegarão através de consultores de emprego que tentarão aconselhar essas pessoas sobre o tipo de oportunidades de trabalho possíveis e avaliar se poderão aprender novas competências técnicas que tenham procura no mercado de trabalho. Também há pressão – exercida através da exigência feita a essas pessoas de comparecimento a entrevistas e sessões de aconselhamento. Claro que um indivíduo pode ser considerado realmente incapacitado para trabalhar após várias formas de avaliação e, nessas circunstâncias, os benefícios incondicionais disponíveis serão significativamente aumentados”.

No Brasil, o típico é considerar que o conceito de *cidadania* consista num elenco de direitos. Pode até mesmo parecer “politicamente incorreto” pretender-se que, em todas as hipóteses, *não há direitos sem deveres*. Acontece que não se pode pensar em cultura democrática a partir de enormidades deste tipo.

A RESPOSTA DE BOBBIO AOS CRÍTICOS DA DEMOCRACIA

As críticas à democracia podem ser agrupadas em dois grandes núcleos. O primeiro considera-o ineficaz e lento quando confrontado aos regimes autoritários. E, o segundo, na base da superestimação do fenômeno da abstenção eleitoral e atribuindo-lhe significado distorcido, acalenta a suposição da democracia direta. Em outras oportunidades, tenho demonstrado a inconsistência dessa última hipótese e espero ter ainda ocasião de voltar ao tema, deixando de fazê-lo aqui a fim de não alongar-me em demasia.

O primeiro grupo de críticas foi considerado por Norberto Bobbio no livro *O futuro da democracia*.

Norberto Bobbio nasceu em Turim, Itália, em 1909 e faleceu no começo de 2004. Fez sua carreira universitária nas Universidades de Siena, Pádua e Turim, aposentando-se em 1984, ao completar 50 anos de magistério. O governo homenageou-o escolhendo-o como senador vitalício, o que lhe permitiu continuar presente na vida cultural e acadêmica de seu país. Sua obra está dedicada principalmente ao direito e à ciência política. Esta última é que lhe proporcionou grande audiência na Europa, nos Estados Unidos, e, em geral no mundo latino, achando-se traduzida ao português a sua parcela fundamental. Os estudiosos consideram que, nessa matéria, sua principal contribuição cifra-se no entendimento que tem proporcionado da democracia. *O Dicionário de Política*, por ele coordenado, tornou-se obra obrigatória de referência.

De certa forma, *O futuro da democracia* (1984) coroa e resume o pensamento de Bobbio acerca do palpitante tema. Reúne aquele conjunto de textos nos quais amplia o exame do tema proposto, reportando-se à análise de suas características fundamentais bem como à abordagem dos temas que mais preocupam aos estudiosos, a exemplo do incremento da participação política. O essencial de sua mensagem cifra-se, contudo, na crença na sobrevivência e nas vantagens da democracia. Entretanto, não se trata de nenhuma forma de profetismo.

Bobbio parte da tese de que a característica básica da democracia é o direito da maioria de influir na adoção daquelas regras que serão obrigatórias

para todos. Cumpre ter presente, pondera, que os ideais humanos, concebidos como nobres e elevados, no processo de sua realização adquirem determinados contornos que precisam ser constantemente avaliados, a fim de estabelecer em que medida ainda têm algo a ver com o ideal originário. No que se refere à democracia, acha que deixou de atender a muitas expectativas, que denomina de “promessas não cumpridas”, aparecendo também obstáculos à sua efetivação. Descreve-os, antes de avançar a avaliação conclusiva.

Não sobreviveu a concepção individualista da sociedade. Escreve: “os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática”. Ainda que a circunstância não elimine a diferença entre regimes autocráticos e regimes democráticos, a democracia real está longe de ser “o governo de todo o povo” na medida em que é exercido por uma elite. Há também o chamado poder invisível (menciona máfias, organizações secretas de particulares e mesmo serviços secretos oficiais, infensos a qualquer tipo de controle). Tampouco se conseguiu educar plenamente o cidadão, sobrevivendo apatia política e desinteresse pela coisa pública. O desenvolvimento da sociedade trouxe problemas que somente técnicos e especialistas podem resolver. Verificou-se também crescimento contínuo dos aparelhos burocráticos. Finalmente, as liberdades e a autonomia da sociedade civil elevou o nível das demandas sociais enquanto o aparelho político democrático age de forma lenta: “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”. Segue-se a avaliação:

“Pois bem, a minha conclusão é que as promessas não cumpridas e os obstáculos não-previstos de que me ocupei não foram suficientes para ‘transformar’ os regimes democráticos em regimes autocráticos. A diferença substancial entre uns e outros permaneceu. O conteúdo mínimo do estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade; existência de vários partidos em concorrência entre si; eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas [...] ou tomadas com base no princípio da maioria e, de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão e governo. Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário”.

Explicita que se havia ocupado de problemas internos. Quanto às ameaças externas à democracia, lembra que não se registram guerras entre Estados democráticos.

Antes de concluir, Bobbio considera ainda a suposição de que, sendo a democracia um conjunto de procedimentos, não dispõe de apelos capazes de fomentar o aparecimento de cidadãos ativos. Na verdade, entretanto, a democracia promoveu e promove ideais com que não contou a humanidade ao longo de sua história. O primeiro deles é a tolerância e, o segundo, a não-violência. Afirma: “Jamais esqueci o ensinamento de Karl Popper segundo o qual o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue”. Assim, o adversário deixou de ser um inimigo (que deve ser eliminado), passando a dispor da possibilidade de chegar ao governo.

O terceiro ideal consiste na renovação gradual da sociedade através do debate das idéias. Explicita: “Apenas a democracia permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas, como foi por exemplo nestas últimas décadas a transformação das relações entre os sexos – que talvez seja a maior revolução dos nossos tempos”.

Finalmente, o ideal de fraternidade: “grande parte da história humana é uma história de lutas fratricidas. Na sua *Filosofia da História*, Hegel define a história como ‘um imenso matadouro’. Podemos desmenti-lo?” E prossegue: “Em nenhum país do mundo o método democrático pode perdurar sem tornar-se um costume”.

REFERÊNCIAS

A DISCUSSÃO do Poder Moderador no 2º Império. Rio de Janeiro: Ed. Univ. Gama Filho, 1994.

A REFORMA do voto. Brasília: Senado Federal, 2005. Seminários ILB, Unilegis, IADF.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* (1984). Tradução brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BURKE, Edmund; MILL, John Stuart; CONSTANT, Benjamin et al. *Representação política, grupos de pressão e lobbies*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 2002.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia* (1998). Tradução brasileira. Brasília: Ed. UnB, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda* (1991). Tradução brasileira. São Paulo: Ática, 1994.

PAIM, Antonio; BARRETO, Vicente (Orgs.). *Evolução do pensamento político brasileiro*. Belo Horizonte, MG: Itatiaia, 1989.

PARTIDOS POLÍTICOS e sistemas eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Univ. Gama Filho, 1994.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto* (1995). 2. ed. Rio de Janeiro: Top Books, 2002.

SOARES, Paulino José (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o direito administrativo com referência ao Estado e instituições peculiares do Brasil* (1ª tiragem, 1862). 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

TORRES, João Camilo Oliveira. *Os construtores do Império*. São Paulo: Ed. Nacional, 1968. (Brasiliana, v. 340)

VÉLEZ RODRIGUEZ, Ricardo. *Castilhismo, uma filosofia da República*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2000.