

Estudos Eleitorais

TSE - V.2-N. 1, jan./abr. 1998

A democracia representativa: princípios e problemas gerais

Jorge Miranda

Professor das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa. Autor, entre outras obras, de *A Constituição de 1976: Estrutura, princípios fundamentais* (Lisboa, 1978) e *Manual de Direito Constitucional* (Ed. Coimbra, 1983).

1. Democracia e soberania do povo

I – Por democracia entende-se a forma de governo . em que o poder é atribuído ao povo, à totalidade dos cidadãos (quer dizer, dos membros da comunidade política) e em que é exercido de harmonia com a vontade expressa pelo povo, nos termos constitucionalmente prescritos.

Não é simples titularidade do poder no povo ou reconhecimento ao povo da origem da soberania. Não basta declarar que o poder em abstrato pertence ao povo, ou que já lhe pertenceu num momento pretérito e que ele o exerceu de uma vez para sempre – donde uma legitimidade de tipo democrático. Nem que o poder constituinte, a aprovação da Constituição* positiva, compete ao povo, ficando os poderes constituídos para os governantes.

Democracia exige exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos, em conjunto com os governantes; e esse exercício deve ser atual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autônoma perante os governantes. Democracia significa que a vontade do povo, quando manifestada nas formas constitucionais, deve ser o critério de ação dos governantes.¹

Na democracia representativa – a democracia própria da época moderna – o modo por excelência de o povo formar e manifestar a sua von-

* N. E. Em outros momentos do texto, quando o autor se refere à Constituição em sentido não genérico, trata-se da Carta Magna de Portugal.

¹ Cfr. ESPOSITO, Carlo. *La Costituzione italiana*. Pádua, 1954. p. 10. O conteúdo da democracia não é que o povo constitua a fonte histórica ou ideal do poder, mas que ele tenha o poder; não que ele tenha só o poder constituinte, mas que lhe pertençam poderes constituídos; não que ele tenha a soberania nua, mas sim o exercício da soberania.

tade (e, portanto, o modo mais característico de participação política, insistimos) torna-se a eleição. A sua prática não é aqui algo de secundário, nem fica (a despeito de o ponto ser controverso) fora do Estado; a eleição – na base do sufrágio universal – é o modo por que os cidadãos exercem o poder político, a crescer àquelas por que o exercem os governantes.

II – Numa análise puramente normativa, sem dúvida, o poder, a soberania, não pode ser senão um poder do Estado, tal como (mas por maioria de razão) o povo e o território só são povo e território dentro do Estado. O poder não será o mesmo que o Estado, mas somente o Estado tem poder ou soberania (soberania pessoal e soberania territorial). A doutrina clássica alemã da soberania do Estado continua válida, desde que assim entendida: a soberania é do Estado como entidade jurídica global e complexa, e não dos órgãos do Estado, nem dos titulares dos órgãos, nem do povo, porque ligá-la aos órgãos – meros centros institucionalizados de formação da vontade – ou aos governantes ou aos governados – indivíduos atomisticamente considerados – significaria fracioná-la em visão unilateral.²

Se se conceber o Estado como sujeito de direito, como pessoa coletiva de Direito interno e de Direito internacional,³ melhor se apreenderá ainda esta inserção da soberania na sua estrutura.

Olhando ao Direito interno, a soberania surge como um feixe de faculdades ou direitos que o Estado exerce relativamente a todos os indivíduos e a todas as pessoas coletivas de Direito público e privado existentes dentro do seu ordenamento jurídico. A definição das condições dessas pessoas, a atribuição da capacidade de direitos, a imposição de deveres e de sujeições, eis então algumas das manifestações do poder político.

O povo não é, porém, objeto da soberania. Configurado o Estado como pessoa coletiva, o povo ou coletividade de cidadãos tem de ser, antes, o substrato de tal pessoa jurídica. Apenas cada indivíduo ou cada uma das instituições em que os indivíduos se incorporam podem ser objeto de direitos compreendidos na soberania ou, mais rigorosamente, sujeitos de relações jurídicas com o Estado.

² JELLINEK, V. G. *Allgemeinsteatslehre*. Buenos Aires, 1954. p. 327 e ss. Tradução castelhana *Teoría general del Estado*.

³ V. o nosso *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed.. Coimbra, 1994. v. 3. p. 35 e ss., e autores citados.

Algo de análogo se passa na ordem externa. Soberania aqui equivale ou à própria subjetividade ou personalidade de Direito internacional do Estado ou à capacidade plena de gozo e de exercícios dos direitos conferidas pelas normas internacionais. Um Estado diz-se soberano, como se sabe, quando pode manter relações jurídico-internacionais ou, em sentido mais restrito, quando tem a totalidade daqueles direitos e, assim, participa em igualdade com os demais Estados na comunidade internacional.

III – O que acaba de ser recordado não esgota o exame do poder no Estado, porquanto logo se vê que é imprescindível definir as posições relativas dos governantes e do povo perante ele.

O ponto de clivagem fundamental de todas as formas de governo está nisto. Ou os governantes (certo ou certos indivíduos) governam em nome próprio, por virtude de um direito que a Constituição (em sentido institucional) lhes reserva, sem nenhuma interferência dos restantes cidadãos na sua escolha ou nos seus atos de governantes. Ou os governantes governam em nome do povo, por virtude de uma investidura que a Constituição estabelece a partir do povo, e o povo tem a possibilidade de manifestar uma vontade jurídica e politicamente eficaz sobre eles e sobre a atividade que conduzem.

No primeiro caso, estamos diante de autocracia (com diferentes concretizações históricas, a que correspondem também diversas formas de governo). No segundo caso, diante da democracia.

Poderá talvez atalhar-se que esta distinção não deixa de ser ainda muito formal. A objeção, porém, não procede, porque, para qualificar qualquer sistema político não basta ler as proclamações constitucionais, importa confrontá-las com as conseqüências que o Direito, decretado e vivido, extrai das mesmas; e se se recorrer a uma investigação interdisciplinar para se procurar o suporte real do poder (chefe do Estado, governo ou Parlamento, órgãos formais ou partidos, governantes ou classes dominantes, etc.), haverá sempre aí que concluir pela coincidência ou não-coincidência do efetivo exercício do poder com o título jurídico da sua atribuição ou não ao povo.⁴

⁴ O que não impede de reconhecer que sociologicamente o poder se fixa nos governantes, nos seguintes aspectos: são eles que tomam, de fato, as decisões ou quase todas as decisões políticas; são eles que, dando impulso unificado à vida coletiva, marcam cada período histórico; são eles que diretamente se beneficiam do seu exercício (seja qual for o benefício – honrarias, vantagens econômicas, realização pessoal, influência sobre os outros homens, etc.).

IV – Para designar o princípio democrático, a Revolução Francesa lançou as locuções “soberania do povo” e “soberania nacional”, as quais persistem ainda em numerosas Constituições, na linguagem doutrinal e na prática política.⁵

Trata-se de uma réplica ou de uma importação do conceito de soberania do príncipe ostentado pelas monarquias absolutas. À idéia de que os reis eram soberanos nos seus estados, de que não deviam obediência a ninguém, de que eram até superiores a todas as leis, substituiu-se a idéia de que o povo era o único soberano, de que toda a autoridade dele dimanava e que a lei devia ser a expressão da sua vontade. Como tem sido tantas vezes acentuado: ao direito divino dos reis sucedeu o direito divino dos povos.

Se se analisarem um pouco mais em pormenor essas expressões, ver-se-á quanto elas têm de incorreto, de equívoco ou mesmo de perigoso (na lógica da própria concepção democrática).

Com efeito, se a certa altura, no moderno Estado europeu, pôde-se afirmar que os reis eram soberanos, foi apenas porque eram os órgãos únicos ou supremos de Estados e porque já não dependiam do Papa ou do Sacro Império, nem se compadeciam com autoridades feudais. É sabido que, aproveitando a identificação entre poder central e poder real, os teóricos do absolutismo dos séculos XVI a XVIII quiseram ir mais além e afirmar uma soberania sem limites jurídicos. Mas isso mais não era que um desvio, de que nem sempre se aperceberam os políticos e juristas quando supuseram transferir a soberania dos governantes para o povo.

Por isso, não pode entender-se, apesar da apontada transposição, que a soberania do povo deva ser ilimitada, sob pena de se abrir a porta à democracia absoluta. Pois esta, nas suas principais concretizações conheci-

⁵ Cfr., entre tantos, VILLEY, Edmond. La souveraineté nationale. *Revue du droit public*. 1904. p. 5 e ss.; BOUTMY, Émile. À propos de la souveraineté du peuple. *Études politiques*. Paris, 1907. p. 31 e ss.; MAURIOU, Maurice. *La souveraineté nationale*. Paris, 1912; ESMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*. 7. ed. Paris, 1921. v. 1. p. 284 e ss.; CRISAFULLI, Vezio. La sovranità popolare nella Costituzione italiana. In: *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*. Pádua, 1957. v. 1. p. 409 e ss. Obra coletiva; CROSA, Emilio. *Variazioni su un tema di V. E. Orlando*. *ibidem*, p. 479 e ss.; NGUYEN, Le Mong. Contribution à la théorie de la Constitution souveraine par le peuple. *Revue du droit public*. 1971. p. 923 e ss.; MORENTI, Costantino. La Costituente. In: *Scritti*. Milão : 1972. v. 1, p. 73 e ss.; PÉREZ LUÑO, Antonio. Aproximación analítico-lingüística al término soberanía popular. In: *Derecho y soberanía popular* : Anales de la Catedra Francisco Suárez., Universidad de Granada. n. 16. 1976. p. 137 e ss.; KRIELLE, Martin. *Einführung in die Staatslehre. Die Geschichtlichen legitimitätsgrundlagen des Demokratischen Verfassungsstaates*. Hamburg, 1975. Tradução castelhana *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires, 1980. p. 315 e ss.; BAGOT, Guillaume. *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*. Paris, 1985.

das (jacobina, cesarista e soviética), encontra-se nos antípodas dos princípios informadores da democracia representativa, por ser tão negadora como a Monarquia absoluta das liberdades individuais e institucionais e tão contrária como ela aos processos jurídicos de limitação do poder político que o constitucionalismo se esforçou por instituir.

Por outro lado, tomar a soberania do povo no sentido de supremacia do povo no Estado tem de ser entendido em termos hábeis. Se tal supremacia significa a necessidade de os governantes serem da confiança política do povo que os elege, e se significa mesmo que ao povo incumbe (ou deve incumbir) o poder de tomar certas decisões através de eleição ou referendo, nenhuma objeção há a fazer. Se soberania ou supremacia do povo significa, porém, superintendência sobre os governantes e contínua subordinação destes às injunções dos eleitores, então ela é desmentida pelas instituições e pela prática da democracia representativa que, rejeitando o mandato imperativo e procurando assegurar um mínimo de estabilidade governativa, impede os cidadãos de determinar (salvo em caso de referendo) atos em concreto dos governantes.

V – Acrescente-se que as expressões *soberania do povo* ou *da nação* podem revelar-se perturbadoras por se prestarem a interpretações insustentáveis ou ambíguas.

Em primeiro lugar, poderia julgar-se que há uma soberania da nação ou uma soberania da sociedade a par da soberania do Estado. Algumas correntes doutrinárias e ideológicas efetivamente chegaram a defendê-lo. Ora, o dualismo entre Estado e nação, no plano jurídico-político, tem de ser rejeitado, por a coletividade humana, seja ela qual for, correspondente ao Estado só poder ganhar expressão política através do mesmo Estado.⁶

Não resolve a dificuldade acentuar, como faz a ideologia do nacionalismo político, que a nação é sobretudo uma comunidade transtemporal, de cujos fins, valores e interesses não são senhoras as gerações atuais, pois vêm do passado e estão virados para o futuro. Ainda que assim pareça ser, não se descortina como pode essa comunidade transtemporal ter outra projeção política que não seja no Estado e como pode haver outra vontade juridicamente relevante que não seja a dos governantes e dos cidadãos, a de um povo de homens vivos e atuais.

⁶ Cfr. o nosso *Manual...*, op. cit., p. 53-4.

Em segundo lugar, no constitucionalismo francês, soberania nacional e soberania popular possuem significações muito diversas e que não devem ser arbitrariamente confundidas. “Soberania nacional” é a soberania do povo (ou nação, no sentido revolucionário de 1789) como comunidade ou totalidade orgânica, o que implica a atribuição do poder à coletividade e não a cada um dos seus membros. Pelo contrário, soberania popular significa a atribuição do poder ao povo visto atomisticamente em cada um dos cidadãos, de tal modo que cada cidadão tem uma parcela do poder político (definida pelo complexo dos seus direitos políticos).

A doutrina da soberania nacional entronca na tradição que, da Idade Média a Suarez, se prolonga mais ou menos, conscientemente, na filosofia política ocidental. Foi ela que prevaleceu nas revoluções americana e francesa e foi a que se traduziu na construção jurídica e política do Estado constitucional. A doutrina de soberania popular deriva das teses do contrato social de Rousseau e apenas triunfou em 1793.

VI – Apesar de todas estas observações e advertências, as Constituições direta ou indiretamente influenciadas pelo constitucionalismo francês têm falado e continuam a falar em “soberania do povo”, “soberania da nação”, “soberania popular”, “soberania nacional”. Mas as expressões não podem deixar de ser interpretadas nos respectivos contextos sistemáticos (assim, nos arts. 2º e 3º da atual Constituição portuguesa, no contexto do Estado de Direito democrático).

2. O princípio do sufrágio

I – Dos diversos institutos de participação cívica é o sufrágio o único capaz de proporcionar a formação e a manifestação de uma vontade unitária e o mais eficaz meio de o povo agir sobre os governantes.

O caráter mais específico do sufrágio acha-se na forma por que é exercido. Sempre que há eleição (ou referendo) todos os cidadãos com esse direito são chamados a exercê-lo⁷ – assim, a eleição (ou o referendo) é forçosamente geral, seja qual for o seu âmbito; e são chamados a inter-

⁷ Hája ou não o dever jurídico de votar, o que é bem diferente.

vir simultaneamente, num mesmo ato ou pluralidade de atos jurídicos. Trata-se, portanto, de um direito político que, ao contrário da petição, da ação popular ou mesmo da iniciativa popular, é de exercício conjunto por todos os seus titulares.

Daí que se exprima sempre por um resultado global, embora possa analisar-se em resultados parciais. Cada cidadão vota por si, segundo a sua situação e as suas aspirações, mas o seu voto somente tem valor somado aos dos restantes eleitores⁸ e enquanto exhibe uma posição do universo dos eleitores ou de parte considerável destes.

A eleição democrática distingue-se ainda de quaisquer outros modos de intervenção dos cidadãos na vida pública por uma nota: a periodicidade. Na Monarquia (ou na aristocracia) eletiva, a eleição vale, de ordinário, por toda a vida do eleito. Pelo contrário, onde quer que se reflita o princípio democrático, a eleição dá-se sempre por períodos mais ou menos curtos, de maneira a garantir a renovação da escolha popular e a própria renovação ou rotação dos titulares dos cargos políticos.

II – Os cidadãos que possuem a faculdade de participação política através do sufrágio como que assumem a plenitude da sua condição de membros do povo, da comunidade política. O *status activae civitatis* é o grau mais elevado de subjetivação da posição do indivíduo perante o Estado.

Por isso, os cidadãos com direito de voto denominam-se cidadãos *optimo jure* (na expressão romana) ou cidadãos ativos (na expressão devida, ao que parece, a Sieyès); e todos eles, como uma unidade, constituem o povo ativo.

Mas diz-se também, numa acepção algo diversa, povo ativo, o povo em que não apenas uma minoria de pessoas, mas sim o maior número de cidadãos possível, tem acesso à vida política com o exercício do direito de sufrágio.⁹ A quantidade de cidadãos eleitores permite aqui qualificar a situação da comunidade política.¹⁰

⁸ Por isso, a validade do ato de sufrágio não depende da validade do voto de cada eleitor, mas da validade das operações que possam afetar o resultado final.

⁹ E haveria ainda que distinguir: cidadãos com direito de sufrágio, inscritos no recenseamento eleitoral, e cidadãos inscritos que efetivamente exercem o sufrágio. A percentagem de qualquer destas categorias em relação ao número total de cidadãos indica o estágio de participação política atingido no país.

¹⁰ Num determinado povo, pode faltar a atribuição do direito de sufrágio, mas dar-se a atribuição dos outros direitos políticos (direitos políticos *menores*), assim como pode acontecer que uns cidadãos tenham direito de sufrágio e outros apenas os restantes.

O povo ativo no segundo sentido (em que se olha ao complexo de todos os cidadãos, ativos e não ativos) é a imagem do povo ativo no primeiro sentido (parte, maior ou menor daquele); será o que este for. E isso porque – desde que o sufrágio funcione – são os titulares do sufrágio que moldam a sociedade e o Estado. O conceito burguês de povo conduz ao sufrágio censitário e, muitas vezes, indireto; o conceito democrático ao sufrágio universal e direto.

Donde, a conhecida relação entre o princípio democrático e a extensão do direito de sufrágio. Declarado esse princípio, tornou-se possível reivindicar, dentro da sua lógica, o seu alargamento a todos os cidadãos¹¹; e este não só altera a estrutura das instituições eletivas como contribui para o reforço dos seus poderes em face de outros órgãos. Com sufrágio universal e direto, não haverá mais algo como um “Conselho do Governo”, mas um verdadeiro Parlamento; não um chefe do Estado simbólico ou arbitral, mas um presidente da República com poderes efetivos.

Donde ainda o papel do sufrágio nas grandes transformações sociais ocorridas nos séculos XIX e XX. Ao passo que a participação política no Estado estamental (do alto e baixo clero, da nobreza, das universidades, dos mosteiros, do povo dos concelhos ou comunas) se destinava, essencialmente, à garantia da conservação de direitos e privilégios adquiridos numa ordem social estática, a participação política realizada através do sufrágio – decerto não apenas por causa do sufrágio, também pelas características dinâmicas dos novos tempos – mexe com todas as estruturas do poder e da sociedade.

Embora esse alargamento do direito de voto se tivesse feito não sem lutas e não sem mudanças de concepções políticas e sociais, ele revelou-se um dos mais influentes meios de promover reformas econômicas e sociais, por terem obtido o sufrágio aqueles que as reclamavam; e, do mesmo passo, ele mostrou ser igualmente um veículo de integração desses mesmos homens (os operários, as mulheres, os jovens) na ordem política e social.¹²

III – O sufrágio traduz-se, nas democracias modernas, na eleição e no referendo. A eleição é a aplicação essencial, o processo ordinário do

¹¹ Por isso, já TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*. 1835, na edição de 1951, v. 1. p. 90 considerava irresistível a extensão do sufrágio.

¹² O mesmo tinha sucedido, salvas as devidas proporções, na República Romana.

sistema representativo. O referendo, difundido apenas em alguns países e sobretudo no século XX, não tem passado, mesmo aí, de processo acessório e extraordinário. É relativamente habitual pôr em contraste a eleição e o referendo. Todavia, uma análise mais aprofundada parece aconselhar uma contraposição mais atenuada dos dois institutos.

Para além do diferente objeto imediato de um e outro (a designação de titulares de órgãos e a deliberação ou a consulta sobre problemas concretos, respectivamente), não são despreciandos os elementos que os aproximam. Nem a eleição é apenas designação, nem o referendo decisão popular autônoma e determinante da vida do Estado, em tudo do mesmo gênero das decisões de qualquer dos órgãos governativos.

Por uma banda, a eleição não se reduz à escolha dos candidatos mais capazes ou mais aptos. É outrossim a escolha de programas e partidos em concorrência e, por aí, a escolha da política que o povo pretende que o país siga. Não raro, aliás, a eleição geral realizada em certas circunstâncias (v. g., dissolução antecipada do Parlamento por causa de crise política) equipara-se substancialmente a ato de referendo.

Por outra banda, o referendo (em si mesmo, instituto de democracia *semidireta*) enxerta-se no sistema representativo sem lhe modificar a raiz. Apenas se limita, uns casos, a corrigir o eventual afastamento da política levada a cabo pelos governantes relativamente às linhas programáticas assentes em eleições gerais e, noutros casos, a infletir-la no sentido da vontade atual do eleitorado. Como se realiza esporadicamente e sobre problemas determinados, como sofre o vigoroso influxo dos governantes e como nele se formam maiorias fluidas e variáveis, o referendo é mais um contrapeso a crescer ao aparelho político do que um mecanismo de direção permanente da vida do Estado.

3. O princípio da maioria

I – Se o sufrágio é o modo de participação dos cidadãos, a maioria é o critério de decisão – de decisão, quer do eleitorado ou colégio de cidadãos, na eleição e no referendo, quer dos órgãos do Estado.¹³

¹³ Sobre o princípio da maioria, cfr. KELSSEN, *Von Wesen und Wert der Demokratie*. Paris, 1932. p. 5 e ss. e 63 e ss. Tradução francesa *La démocratie : sa nature, sa valeur*; MAYO, Henry B. *An introduction to democratic theory*. Nova

O povo vota para eleger os seus representantes e elege-os na base de um princípio de maioria (o que não inculca, de *per se*, um único sistema eleitoral *stricto sensu*), assim como os eleitos, reunidos em assembléia, decidem a pluralidade de votos, por maioria.

II – O princípio encontra-se consagrado, na Constituição portuguesa, por forma expressa: relativamente à eleição de titulares de órgãos colegiais e singulares (arts. 114, n^{os} 1 e 2, e 126, na numeração de 1997) e relativamente às deliberações dos órgãos colegiais (art. 116, n^o 3).¹⁴

III – Por que motivo deve ser a maioria o critério da democracia? Por que devem governar os que recebem mais votos? Por que deve ser a lei a expressão da maioria?

Não é pacífica a resposta. Há quem sustente que se trata de simples ficção ou convenção jurídica, de mera regra técnica ou instrumental. Assim como há quem afirme que lhe subjaz um princípio substantivo ou axiológico, seja o princípio da igualdade, seja o princípio da liberdade, seja ainda, porventura, um princípio diverso.

De acordo com a idéia de igualdade (que remonta a Rousseau e, de certo modo, a Aristóteles), é porque todos os cidadãos têm os mesmos direitos e o mesmo grau de participação na vida pública que deve prevalecer a maioria; a vontade política do maior número entre iguais converte-se em vontade geral; e esta fica sendo juridicamente imputada ao Estado.

De acordo com a idéia de liberdade (sobretudo enfatizada por Kelsen), a maioria resulta da autodeterminação dos membros da comunidade política; qualquer decisão imposta deve ser reduzida ao mínimo; tendo de

lorque, 1960. p. 67 e ss. e 166 e ss.; SOARES, Rogério. *Direito público e sociedade técnica*. Coimbra, 1969. p. 72; LECLERCQ, Claude. *Le principe de la majorité*. Paris, 1971; LEIBHOLZ, G. *O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus*. Lisboa, 1974. p. 29. Tradução; COHEN, Carl. *Democracy*. Lisboa, 1975. p. 89 e ss. Tradução Democracia; RUFFINI, Edoardo. *Il principio maggioritario : profilo storico*. Milão, 1976; FAVRE, Pierre. Unanimité et majorité dans le Contrat Social de Jean-Jacques Rousseau. *Revue du droit public*. 1976. p. 111 e ss., e *La décision de majorité*. Paris, 1976; DAUDET, Hans e RAE, Douglas W. Social contract and the limits of majority rule. In: *Democracy, consensus and social contract*. Londres, 1978. p. 335 e ss. Obra coletiva editada por Pierre Birnbaum, Jack Lively e Gerant Parry; BARBOSA DE MELO. *Democracia e utopia*. Coimbra, 1980. p. 21 e 23 e ss.; BOBBIO, Norberto, OFFE, Claus, LOMBARDINI, Siro. *Democrazia, maggioranza e minoranze*. Bolonha, 1981; MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição*. Coimbra, 1982. p. 70 e ss.; TRIPOLI, Giuseppe. Osservazioni sul principio maggioritario e sui limiti. *Rivista internazionale di Filosofia del Diritto*. 1983. p. 619 e ss.; SPIEZ, Elaine. *Majority rule*. Nova Jérsei, 1984; GALGANO, Francesco. Principio de maggioranza. In: *Enciclopedia del Diritto*. 1986. v. 35. p. 547 e ss.; PIZZORUSSO, Alessandro. *Minoranze e maggioranze*. Turim, 1993; PELES-BARBA, Gregório. *Ética, poder y derecho : reflexiones ante el fin del siglo*. Madrid, 1995. p. 99 e ss.; CORTES, Jorge. O princípio da maioria. Natureza e limites. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. 1995. p. 493 e ss.; CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. São Paulo, 1997. p. 27 e ss.

¹⁴ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra, 1998. p. 311-2.

haver uma ordem social, esta não pode estar em contradição senão com a vontade do menor número possível de indivíduos.¹⁵

Quanto a nós, entendemos que a regra da maioria tem de assentar num fundamento axiológico:¹⁶ sem ele não se explicam nem o consentimento, nem a própria obrigatoriedade da decisão decorrente do voto. E entendemos que ele se encontra na conjugação da igualdade e da liberdade. Não uma presunção puramente negativa, de que ninguém conta mais do que os outros,¹⁷ mas o reconhecimento da dignidade cívica de todos os homens. Não uma liberdade com separação de uns dos outros, mas uma liberdade com integração numa sociedade de todos.

Em suma, a regra da maioria é um corolário ou uma exigência de uma *igualdade livre* ou de uma *liberdade igual* para todos.

IV – A maioria, naturalmente, não é critério de verdade, é apenas critério de ação. Tem por objeto decisões políticas, não decisões de foro não político. Nem sequer todas as matérias políticas a ela estão sujeitas, porque a maioria não pode afetar limites transcendentais do poder político e limites do próprio poder político democrático,¹⁸ havendo minorias étnicas, nacionais, lingüísticas, religiosas, os seus direitos têm de ser garantidos; e, além disso, há casos em que a regra da maioria não se afigura suficiente, ou suficientemente adequada.

A maioria não é critério de verdade. Não há, nem deixa de haver verdade nesta ou naquela opção política; há só (ou tem de se pressupor que haja) referência ao bem comum. Pelo contrário, quando se suscitem problemas de verdade, sejam quais forem – religiosos, morais, filosóficos, científicos ou técnicos – não cabe decisão por maioria.

A decisão por maioria versa sobre quaisquer questões políticas, inclusive as que se reportam à estrutura do regime e do Estado – abrangendo, portanto, as que se prendem com limites de revisão constitucional e com alguns dos limites imanentes do poder constituinte (originário).¹⁹

¹⁵ *La Démocratie...*, op. cit., p. 5 e 8.

¹⁶ Contra, BOBBIO, *Democracia...*, op. cit., p. 41 e ss.

¹⁷ Como diz criticamente Kelsen, op. cit., p. 8.

¹⁸ Sobre limites do poder constituinte e do poder de revisão, v. *Manual...*, 3. ed., Coimbra, 1991. v. 2 : p. 105 e ss. e 175 e ss.

¹⁹ O que pode acontecer é, para decisões sobre estas questões e sobre outras de maior relevância (entre as quais as decisões irreversíveis – i. g. as que afetam a independência nacional ou o património cultural e natural), requererem-se maiorias agravadas ou qualificadas. Isso depende, porém, de cada Direito Constitucional positivo.

De fora têm, contudo, de ficar os limites transcendentais do poder constituinte, como sejam os respeitantes aos mais fundamentais dos direitos fundamentais (direito à vida e à integridade pessoal e outros constantes, entre nós, do art. 19, nº 6, da Constituição); e os limites imanentes traduzidos no pluralismo e na existência da oposição. Para que a democracia subsista, a maioria de certo momento não pode reduzir ao silêncio a minoria.²⁰

De igual sorte, para que uma sociedade *multiétnica*, nacional, lingüística ou religiosa possa manter-se em paz, é necessário não só impedir a discriminação das minorias, mas também preservar a sua identidade.²¹ O princípio majoritário tem aqui que se lhes adequar.

Por último, na sociedade complexa e plural dos nossos dias, nem sempre a decisão de maioria tem força suficiente para se impor ou se mostra idônea para a prossecução dos objetivos comunitários. Designadamente em questões atinentes a salários e outras questões económico-sociais, a tendência é para a complementar ou até para a substituir por métodos contratuais: é a chamada *concertação social*.²²

V – A efetivação do princípio da maioria implica a observância de regras procedimentais.

Não vale qualquer vontade majoritária, somente vale a que se forma e manifesta no respeito das normas – constitucionais, regimentais, estatutárias, legais – que regulam o processo de tomada de decisão. Donde, limites formais ou procedimentais a acrescer aos limites materiais.

VI – Tudo quanto assim se diz está pensado para a democracia e para a esfera do político. Mas a regra da maioria não se esgota (nem nasceu) na democracia e na esfera do político.

Algo de semelhante se verifica nas hipóteses em que a maioria cede perante o exercício de um poder de veto (de um *pouvoir d'empêcher*).

²⁰ Por isso, escreve KELSEN, op. cit., p. 65 e ss.: no princípio majoritário, o fulcro não reside na maioria numérica, mas na força de integração social; e seria até preferível falar em princípio majoritário-minoritário, porque a democracia parlamentar, ao organizar os indivíduos em dois campos (maioria e minoria), torna possível um compromisso na formação da vontade geral.

É, como nota MACHADO, João Baptista (*Participação...*, op. cit., p. 73), quando se não limita o âmbito do poder político da maioria (em nível estatal), limita-se necessariamente a liberdade ou o poder de todos os cidadãos, do povo em geral e, portanto, do titular da soberania.

²¹ PIZZORUSSO, Alessandro contrapõe, por isso, minorias ocasionais e minorias permanentes (op. cit., p. 45 e ss.).

²² Cfr., por todos, BOBBIO, *Contratto sociale, oggi*. Nápoles, 1980; ou BARBOSA DE MELO. Introdução às formas de concertação social. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1983. p. 18 e ss.

Em qualquer sistema não monárquico – por exemplo, numa República aristocrática – assim como em qualquer comunidade religiosa e em qualquer associação privada ou em qualquer sociedade comercial, as decisões têm de ser tomadas à pluralidade de votos. Salvo o consenso ou, a título excepcional, sorteio, a vontade correspondente a qualquer colégio ou assembleia é a vontade da maioria que aí se manifesta, de acordo com as respectivas normas jurídicas.

A estas situações aplicam-se *mutatis mutandis* quer a fundamentação, quer os limites próprios de um processo democrático. A diferença está em que, em democracia, a liberdade e a igualdade são de todos os cidadãos, e não uma liberdade e uma igualdade aristocrática, ou entre irmãos da mesma comunidade, ou entre privados. Ou seja: se a democracia envolve princípio da maioria, é muito mais do que princípio da maioria.

4. *Democracia e princípio republicano*

I – A contraposição entre Monarquia e República no século XX deixou de se situar, na Europa e na quase totalidade do resto do mundo, no campo das formas de governo para, quando muito, se deslocar para o das *formas institucionais*. Tanto são democracias representativas hoje a Grã-Bretanha ou a Espanha, como a França ou Portugal.

Não quer isto dizer que a divergência entre uma ou outra seja de natureza afetiva ou simbólica, que apenas tenha que ver com tradições de cultura política ou com efeitos de imagem interna ou externa decorrentes da instituição de chefia do Estado ou de outras conexas. Ela também acarreta conseqüências não despiciendas a nível de sistema de governo.

A subsistência da Coroa, com efeito, evita o contraditório político à volta do chefe do Estado, dispensando, por definição, a realização de eleições para o cargo. Em contrapartida, reduz o leque possível de sistemas de governo, porque, obviamente, não sendo admissível atribuir ao rei em Monarquia constitucional sujeita ao princípio democrático uma função de impulsão política, o único sistema de governo com ela compatível é o parlamentar: a República pode ser presidencial, parlamentar, diretorial, semipresidencial; a Monarquia só pode ser parlamentar.

II – Para lá deste aspecto, pode ainda, contudo, encarar-se a República numa perspectiva algo diversa – na perspectiva de uma democracia mais exigente e qualificada. Sendo nela o poder do povo e constituindo o povo cidadãos livres e iguais, procura-se levar esta idéia até ao fim, em total coerência. Pois, se a proscricção da hereditariedade se justifica por isso, então outras conseqüências poderão e deverão estar-lhe ligadas, em nome do mesmo princípio – do princípio republicano.

Não se trata apenas de eleger, e de eleger periodicamente; trata-se de eleger todos os titulares de todos os órgãos políticos; e trata-se também, desde logo, de banir quaisquer desigualdades, designadamente quaisquer privilégios de nascimento. Não se trata apenas de eleger, direta ou indiretamente, o Chefe do Estado; trata-se ainda de qualquer cidadão ativo poder vir a ser eleito e de poder vir a ascender a qualquer magistratura.²³

III – Mas, mais, o princípio republicano postula:

a) A configuração de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, por estatuto jurídico traduzido em situações funcionais, e não em direitos subjetivos *stricto sensu* ou, muito menos, em privilégios;

b) A temporariedade de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, eletivos e não eletivos;

c) Conseqüentemente, a proibição quer de cargos hereditários, quer de cargos vitalícios, quer mesmo de cargos de duração indeterminada;

d) A duração curta de cargos políticos;

e) A limitação da designação para novos mandatos (ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente), devendo entender-se a renovação assim propiciada tanto um meio de prevenir a personalização e o abuso do poder como uma via para abrir as respectivas magistraturas ao maior número de cidadãos;^{24/25}

f) Após o exercício dos cargos, a não-conservação ou a não-atribuição aos antigos titulares de direitos não conferidos aos cidadãos em geral (e que redundariam em privilégios);

g) A não-sucessão imediata no mesmo cargo do cônjuge ou de qualquer parente ou afim mais próximo.

²³ Neste sentido, v. CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6. ed. Lisboa, 1972. v. 2. p. 535 e 549.

²⁴ É ainda uma garantia de independência dos titulares dos órgãos, porque a necessidade de, ao fim de certo tempo ou de certo número de mandatos, regressarem à vida privada obriga a que tenham uma profissão e impede ou atenua o *curvismo* político e a dependência dos aparelhos político-partidários.

²⁵ Quando sejam cargos jurisdicionais ou correspondentes a órgãos com competências de fiscalização, poderá nem sequer permitir-se a recondução, mas, em contrapartida, a duração dos cargos deverá ser relativamente longa – uma e outra coisa para assegurar a independência dos respectivos titulares.

IV – A Constituição portuguesa atual, além de vedar quaisquer privilégios e discriminações em razão de ascendência (art. 13, nº 2), contém o princípio da renovação, declarando que “ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local” (art. 118).^{26/27}

Todavia, o presidente da República e, desde 1997, o Tribunal Constitucional são os únicos órgãos em relação a cujos titulares se estabelece uma cláusula de não-recondução, não se admitindo a reeleição daquele para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo (art. 125, nº 1), assim como a renovação do mandato dos juizes desse Tribunal (art. 222, nº 3). Significa isto que regra semelhante se não possa decretar ou aplicar a titulares de outros órgãos do Estado, das regiões autónomas e do poder local?

O ponto é algo duvidoso e postura negativa já foi adotada pelo Tribunal Constitucional a propósito da reelegibilidade dos presidentes de câmara municipal.²⁸

Para equacionar devidamente o problema, importa distinguir. Se se trata de titulares de órgãos políticos do Estado (Assembleia da República, Governo, Conselho de Estado) e do Tribunal Constitucional, os quais têm o seu estatuto no essencial definido pela Constituição (porque Constituição da *República*, do Estado),²⁹ não parece possível fixar por lei ordinária qualquer norma limitativa de reeleição ou de renomeação. Pelo contrário, se se trata de titulares de outros órgãos do Estado ou de órgãos das regiões autónomas e do poder local, cujos estatutos constam de lei ordinária, já essa solução poderá ser adotada no âmbito da liberdade de conformação do legislador.

²⁶ Só há uma exceção, desde 1982: os antigos presidentes da República eleitos na vigência da Constituição e que não hajam renunciado ao cargo fazem parte por inerência, sem limites, do Conselho de Estado – art. 142, alínea f.

²⁷ Na Assembleia Constituinte, tentou-se ir mais longe. O texto vindo da 5ª Comissão dizia: “Ninguém pode exercer qualquer cargo político em nível nacional ou local por tempo indeterminado ou por períodos ilimitadamente renováveis”. E voltamos a insistir nos limites à renovação sucessiva em *Idéias para uma revisão constitucional em 1996*. Lisboa, 1996. p. 21.

²⁸ Acórdão nº 364/91, de 31 de julho de 1991. *Diário da República*. 1ª série-A, nº 193, de 23 de agosto de 1991.

²⁹ Arts. 153 a 160, a respeito dos deputados; art. 196, quanto aos membros do governo; art. 143, quanto aos conselheiros de Estado; art. 221, quanto aos juizes do Tribunal Constitucional.

A Constituição não a imporá, mas tampouco a impedirá: não a impedirá – desde que observados os critérios gerais de proporcionalidade – enquanto lugar paralelo das normas sobre o presidente da República e sobre os juízes do Tribunal Constitucional e enquanto decorrência do princípio constitucional da renovação.

Nem procede contra este entendimento o regime das restrições de direitos, liberdades e garantias, invocando-se que se estaria a abrir caminho a restrições ao direito de eleger e ao de ser eleito (arts. 49 e 50) não previstas na Lei Fundamental (art. 18, nº 2). Não seria assim, *primo*, porque a restrição se fundaria, em última análise, em norma constitucional – o referido princípio do art. 121 – e, depois, porque é o próprio art. 50, nº 3, da Constituição (introduzido em 1989) que dispõe que “no acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a *liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos*”.

V – As Constituições de 1911 e de 1933 tornavam inelegíveis para o cargo de presidente da República “as pessoas das famílias que reinaram em Portugal” (art. 40, alínea *a*, da primeira) ou “os parentes até ao 6º grau dos reis de Portugal” (art. 74 da segunda).³⁰

A Constituição atual não encerra preceito análogo, por força (mais uma vez) do princípio – republicano – da igualdade. Apenas circunstâncias históricas associadas à então recente proclamação da República poderão ter explicado os preceitos de 1911 e de 1933.

5. Democracia representativa e democracia participativa

I – Assim como o referendo não afeta o essencial da democracia representativa, tampouco a afeta aquilo a que se vem chamando (por exemplo, no art. 2º, *in fine*, da Constituição desde 1982) *democracia participativa*.

³⁰ A Constituição de 1911 ainda feria de inelegibilidade “os parentes consangüíneos ou afins em 1ª ou 2ª grau, por direito civil, do presidente que sai do cargo, mas só quanto à primeira eleição posterior a esta saída – art. 40, alínea *b*”.

É no mesmo sentido, alargando a regra a todos os cargos políticos, iam o art. 260 do nosso Projeto de Constituição de 1975 e a proposta que apresentamos (mas que foi rejeitada) na Assembléa Constituinte (v. *Diário*, n. 109, reunião de 5 de fevereiro de 1976, p. 3535 e ss.).

Esta destina-se, sim, a complementá-la, a servir de estímulo crítico (contrariando até certas tendências oligocráticas ou aristocratizantes dos governantes, mesmo eleitos, e, em geral, da classe política) ou a limitar o âmbito de decisão dos órgãos representativos do poder político. Só em alguns casos contados vai um pouco mais além.³¹

De resto, a democracia participativa encerra uma grande variedade de formas e mecanismos, entre os quais também formas e mecanismos próprios de democracia representativa.

II – O nome *democracia participativa* antolha-se *prima facie* pleonástico, porquanto, por definição, democracia implica exercício tanto dos direitos fundamentais de liberdade quanto de direitos de participação política dos cidadãos (como os enunciados no capítulo II do título II da parte I da Constituição portuguesa).³²

Quando se fala em democracia participativa, pensa-se, porém, numa participação de grau mais intenso ou mais freqüente do que o voto de tantos em tantos anos, ou mais próximo dos problemas concretos das pessoas. E isto em três sentidos distintos ou dimensões:

a) No sentido de um reforço da participação ou animação cívica em geral, através de um mais atento e empenhado aproveitamento dos direitos políticos constitucionalmente garantidos, de uma integração ativa em partidos e noutros grupos de cidadãos eleitores e de uma maior disponibilidade para o desempenho de cargos públicos;

³¹ Cfr., PATÉMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge, 1970; ZAMPETTI, Pier Luigi. *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*. In: *Studi in memoria di Carlo Esposito*. Pádua, 1973. v. 3. p. 1473 e ss. Obra coletiva; LUCAS, J. R. *Democracy and participation*. Londres, 1976; CIARLO, Pietro. *La partecipazione dei lavoratori alla determinazione dell'indirizzo politico*. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*. 1977. p. 1648 e ss.; FRANCO, LEVI. *Partecipazione e organizzazione*. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. 1977. p. 1625 e ss.; CHITI, Mario P. *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*. Pisa, 1977; MIRANDA, Jorge. *A Constituição de 1976: formação, estrutura, princípios fundamentais*. Lisboa, 1978. p. 459 e ss.; SANCHEZ MORAN, Manuel. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid, 1980; LEMASURIER, Jeanne. *Vers une démocratie administrative: du refus d'informer au droit d'être informé*. *Revue du droit public*. 1980. p. 1239 e ss.; BAQUERO, César Marcello. *Participação política na América Latina. Problemas de conceituação*. *Revista brasileira de estudos políticos*, julho de 1981. p. 7 e ss.; MACHADO, João Baptista. *Participação...*, op. cit., p. 69 e ss. e 95 e ss.; BOTWINTER, Aryeh, BACHIRACH, Peter. *Democracy and Scarcity: toward a theory of participatory democracy*. *International Political Science Review*. 1983. p. 361 e ss.; *Citizen et Administration*. Obra coletiva ed. por Francis Delpéric. Lovaina, 1985; SAVIGNANO, Aristide. *Partecipazione politica*. In: *Enciclopedia del Diritto*. v. 32: p. 1 e ss.; INGLEHART, Ronaldo. *La nuova partecipazione nelle società post-industriali*. *Rivista di Scienza Politica*. 1988. p. 403 e ss.; CANOTILHO, Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, 1991. p. 194-5.

³² Observe-se como no art. 9º, alínea c, da Constituição se liga a “democracia política” à tarefa de o Estado “assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”; como no art. 109 se declara que “a participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”; como no art. 225, nº 2, se diz que a autonomia das regiões dos Açores e da Madeira visa “a participação democrática dos cidadãos”; e como no art. 235, nº 1, se estabelece que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”.

b) No sentido da atribuição aos cidadãos, enquanto administrados, de específicos direitos de intervenção no exercício da função administrativa do Estado;

c) No sentido da relevância de grupos de interesses, de associações e de instituições existentes na sociedade civil e da sua participação em processos de decisão ou em órgãos a nível do Estado.

A primeira dimensão não traz nada de qualitativamente novo ou diferente no confronto das formas vindas do constitucionalismo liberal; envolve apenas um espírito de maior exigência e responsabilidade democrática, de mais e melhor democracia (o que, evidentemente, não é para menosprezar).³³ Já não o segundo e o terceiro sentidos.

De todo o modo, em nenhuma das hipóteses se está diante de democracia direta, porque em nenhuma delas os cidadãos assumem diretamente o governo do Estado ou a condução da sua política e administração.

III – Com a segunda dimensão, é uma mudança radical das relações entre Administração pública e administrados que se realiza; é uma passagem da Administração tradicional autoritária e burocrática para uma Administração aberta e tendencialmente desencontrada e descentralizada que se regista; é a *democracia administrativa* – a democracia estendida da função legislativa e da governativa à função administrativa³⁴ – que se recorta.

Tal transformação desenvolve-se, por seu turno, em dois momentos ou situações: nos processos ou procedimentos administrativos que afetam os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e na gestão dos serviços ou nas estruturas organizatórias da Administração.

Como se lê no art. 267, n.º 4, da Constituição, o processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação de decisões que lhes disserem respeito. E, desde logo, se

³³ Cfr. ALMOND, Gabriel, VERBA, Sidney. *The civic culture*. Boston, 1965.

³⁴ E quanto à função jurisdicional? Conhecem-se formas de participação dos cidadãos, como o júri e os juizes sociais (cfr., entre nós, art. 207 da Constituição), e, em geral, diz-se que a justiça é administrada em *nome do povo* (art. 202). Contudo, por causa da própria natureza da função – confinada a estritos critérios jurídicos – não cremos correto reconduzir os fenômenos à democracia participativa. Quando muito, relativamente aos jurados, seria mais ajustado subsumi-los ainda na democracia representativa, sob uma veste *sui generis* de representação (porque os jurados, mesmo se nomeados ou escolhidos por sorteio, representam ainda a comunidade).

garantem os direitos de informação dos interessados, de acesso aos arquivos e registros administrativos, de notificação e de fundamentação dos atos administrativos (art. 268, n^{os} 1, 2 e 3).³⁵

Mas a Constituição portuguesa dirige-se a mais do que isso: visa, conforme entretanto prescreve o art. 267, n^o 1, a participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, a qual se concretiza mediante a participação em órgãos consultivos ou deliberativos de Administração, a nível central ou local, e mediante a criação de pessoas coletivas públicas correspondentes a interesses administrativos e sociais determinados. Nesta altura, a participação torna-se fator gerador de desconcentração e de descentralização – funcional ou institucional (não territorial).³⁶

Administração participada e desconcentrada encontra-se, por exemplo, na segurança social (art. 63, n^o 2), no planeamento urbanístico e territorial (art. 65, n^o 3) e no ensino público básico e secundário (art. 77). Administração participada e descentralizada na saúde (art. 64, n^o 4), no ensino público superior (art. 76) e na gestão das profissões livres (art. 267, n^o 4); as Universidades e algumas, pelo menos, das associações públicas (arts. 76, n^o 1, e 267, n^o 3) ficam mesmo a pertencer à Administração autónoma (art. 199, alínea *c*).

No interior das pessoas coletivas públicas assim estabelecidas não de ocorrer vínculos representativos (como os que se reportam aos conselhos diretivos e aos senados universitários) e não são de excluir práticas de democracia direta. Porém, no plano global do Estado trata-se de democracia participativa.

IV – Com o terceiro sentido, é o particular, o setorial, o grupal que se manifesta, que obtém acesso e voz junto dos órgãos políticos e que, por vezes, parece alcançar uma parcela de poder público. Democracia participativa equivale então, mais precisamente, a democracia pluralista de grupos, a democracia associativa ou (se se quiser) a democracia neo-corporativa.

³⁵ Cfr. LOUREIRO, João. *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*. Coimbra, 1995. *maxime* p. 94 e ss. e 253 e ss.; MACHETE, Pedro. *A audiência dos interessados no procedimento administrativo*. Lisboa, 1995, *maxime* p. 337 e ss.

³⁶ Cfr. o nosso estudo *As associações públicas no Direito português*. Lisboa, 1985.

Assente a existência de interesses diferenciados e até *conflitantes* na vida coletiva e acolhida a sua integração ou representação em grupos, associações, instituições, procura-se trazê-los para dentro dos processos políticos, de modo, por um lado, a tornar mais transparentes as suas posições e, por outro lado, a inseri-los na ponderação do interesse geral pelos órgãos de poder. O interesse geral sobrepõe-se forçosamente aos interesses setoriais, mas pode fazer a sua síntese.

São muito variados os veículos de projeção desses interesses e grupos de interesses: direito de petição coletiva, qualificada ou não; audições ou pareceres possíveis ou legal ou constitucionalmente necessários (chegando, porventura, a ter caráter vinculativo para certos efeitos); participação em órgãos consultivos; participação em órgãos de planeamento ou *concertação*; participação em acordos ou convenções obrigatórias para os “parceiros sociais”;³⁷ participação na gestão de serviços, etc. E conhecem-se tanto formas classistas (v. g., só de trabalhadores ou só de estudantes) como formas interclassistas de intervenção.

V – Por curiosidade histórica, recorde-se “o poder popular” oposto por algumas correntes de opinião à democracia representativa, que teve certa voga em Portugal em 1975, inspirando o “Documento-Guia da Aliança Povo-Movimento das Forças Armadas”.³⁸

Pretendia-se criar uma pirâmide de assembleias populares, desde as de moradores e trabalhadores até, por sucessivos escalões (municipais, distritais e regionais), a uma *Assembleia Popular Nacional*; e assim se construiria, senão uma democracia direta, pelo menos uma *democracia de base*, a qual seria ainda uma espécie de democracia participativa. Mas ressaltavam, à vista desarmada, a sua inexequibilidade e a sua incapacidade de oferecer um esquema político alternativo.³⁹

Em primeiro lugar, não se descortinava como poderiam formar-se, espontaneamente, todos os organismos de base indispensáveis à realização da idéia. Depois, como canalizar da base até ao topo um impulso político coerente, tendo em conta a miríade de organizações de base e

³⁷ Numa transposição para nível global e com interferência do Estado, do princípio da contratação coletiva (art. 56, nºs 3 e 4 da Constituição). É algo de semelhante o que ocorre com a representação tripartida – de governos, entidades sindicais e entidades patronais – na Conferência Internacional do Trabalho da OIT.

³⁸ V. o texto na nossa coletânea *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição*. Lisboa, 1978. v. 2: p. 1182 e ss.

³⁹ Como demonstramos em 1975. v. *Constituição e democracia*. Lisboa, 1976. p. 119 e ss.

intermédias. Aquilo em que a Assembléia Popular Nacional pudesse deliberar teria de ser à margem ou acima de manifestações de vontade – forçosamente parcelares – vindas dessas organizações; teria de o ser a título de presunção ou ficção de vontade popular ou mesmo de representação, e não a título de governo direto pelo povo.

A experiência de países em que se tentou implantar o “poder popular” nesses moldes (como de alguns dos países africanos de língua portuguesa até há pouco tempo) mostra que o sistema não funciona sem um partido único de vanguarda ou dirigente da sociedade, de tal sorte que, na realidade, se torna difícil distingui-lo da forma de governo leninista.

No Estado moderno, para que haja liberdade política, o único poder popular – possível e necessário – vem a ser o poder democrático de todos os trabalhadores e moradores do país por sufrágio universal, direto e secreto.

6. Pluralismo social e democracia representativa

I – Desde o início do século, importantes orientações doutrinárias (não sem antecedentes ilustres como os de Madison e Alexis de Tocqueville) procuraram reinterpretar a estrutura da sociedade a partir do pluralismo de grupos nela presente. E, um pouco mais tarde, os regimes políticos ditos corporativos quiseram, também, em nome de idéia aproximada, substituir-se aos regimes liberais e democráticos.

Independentemente do debate que possa travar-se acerca de tais concepções ou de tais regimes, indiscutível é que, nas últimas décadas (já depois de derrubados esses regimes) o Estado tem sido obrigado a admitir a sua coexistência com uma sociedade civil heterogênea, dividida, com forças e interesses diferentes e divergentes; e tem sido obrigado, como acaba de se ver, a conferir-lhes relevância política.

Por causa dos grupos, os elementos estritamente políticos e os econômicos, sociais e culturais interpenetram-se cada vez mais, o Estado “socializa-se” e a sociedade “estadualiza-se” e, não raro, dir-se-ia difícil discernir zonas de fronteira. As decisões políticas não são tão livres como

antes, porque têm de atender às pressões dos grupos ou dos correspondentes *lobbies*. E as decisões económico-sociais adquirem um significado político que talvez parecessem, à partida, não possuir.⁴⁰

II – Sem embargo de algumas semelhanças entre este pluralismo social e o corporativismo dos anos 30, 40 e 50 do século XX, não deixam de ser nítidas as diferenças.

O Estado corporativo definia-se em dois planos, o económico-social e o mais estritamente político. Propunha-se organizar todas as atividades da Nação dentro de organismos representativos de interesses morais, culturais e económicos, organismos esses que procuravam identificar com instituições sociais naturais. A integração nestas instituições dissolveria os conflitos e os antagonismos, nomeadamente os conflitos de classes: o corporativismo afirmava a harmonia necessária de interesses e, por isso, proibia, por exemplo, a greve. Nestas instituições é que o indivíduo realizaria a sua personalidade e a sua cidadania e através deles é que deveria participar na vida política: daí a noção de sufrágio orgânico que, a despeito de só muito limitadamente ter sido consagrado, se pretendia contrapor ao sufrágio individual ou “inorgânico”, vindo do constitucionalismo liberal e democrático.⁴¹

⁴⁰ Sobre o assunto, cfr., entre tantos, ECKSTEIN, Harry. Group theory and the comparative study of pressure group. In: *Comparative politics*. Nova Iorque, 1963. p. 339 e ss. obra coletiva; LOEWENSTEIN, K. *Verfassungslehre*. Tubinga, 1959. p. 422 e ss. Tradução cast. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1965.; ESTEBAN, Jorge. La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes. *Revista de estudios políticos*. set.-out. de 1967. p. 43 e ss.; SOARES, Rogério. op. cit., Coimbra, 1969. p. 86 e ss.; LEIBHOLZ, G. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid : 1971. p. 97 e ss. Tradução; BURDEAU, G. *Traité de Science Politique*. 2. ed. Paris, 1972. v. 7. p. 559 e ss.; ZIPPELTUS, R. *Allgemeinstaatsslehre*. Munique, 1971; Lisboa, 1974. p. 111 e ss. Tradução *Teoria geral do Estado*; FORSTHOFF, E. *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid, 1975. p. 199 e ss.; VON BEYME, Klaus. Organizaciones sociales. Grupos de intereses. Asociaciones. In: *Marxismo y democracia política*. Madrid, 1975. v. 6. p. 1 e ss. Tradução; FISFIELD, Rainer. *Il pluralismo tra liberalismo e socialismo*. Bolonha, 1976. Tradução; BOBBIO, Norberto. *Pluralismo*. In: *Dizionario di politica*. 1976. p. 717 e ss.; VIEIRA DE ANDRADE. *Grupos de interesse, pluralismo e unidade política*. Coimbra, 1977; Parecer nº 2/78 da Comissão Constitucional, de 5 de janeiro. In: *Pareceres*. v. 4. p. 151 e ss.; ORNAGHI, Lorenzo. Interesse e gruppi corporati. Introduzione allo studi del fenomeno corporativo. In: *Il Politico*. 1980. p. 221 e ss.; SCHMITTER, Philippe. *Democratic theory and neo-corporatist practice*. Florença, 1983; LEINBRUCH, Gerard. Le condizioni logiche e strutturali del neo-corporativismo. In: *Quaderni Costituzionali*. 1983. p. 475 e ss.; CAMELLI, Mauro. *Amministrazione e politiche neo-corporative*. ibidem, p. 523 e ss.; LUCENA, Manuel de. Neocorporativismo?. In: *Análise Social*. 1985, p. 819 e ss.; AMARAL, Lúcia. O problema da função política dos grupos de interesse. In: *O Direito*. 1974-1987. p. 47 e ss.; MACHADO, João Baptista. A hipótese neocorporativa. *Revista de Direito e estudos sociais*. 1987. p. 3 e ss.; *Political stability and neo-corporativism*. Nova Iorque, 1987. Obra coletiva ed. por Ilda Scholter; REBELO DE SOUSA, Marcelo. La recherche sur les groupes d'intérêt au Portuga. In: *A coabitación política em Portugal*. Lisboa, 1987. p. 45 e ss.; MAGAGNA, Victor V. Representing Efficiency : Corporativism and Democratic Theory. *The review of politics*. 1988. p. 420 e ss.; PARARAS, Pierre. Le retour du corporativisme en France. La crise du mandat représentatif. *Revue internationale de droit comparé*. 1991. p. 427 e ss.; MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra,: 1997. *maxime* p. 133 e ss.

⁴¹ Cfr. *Manual...* 6. ed. 1997. v. 1. p. 299 e ss.

Nada disto se depara no Estado social de Direito posterior a 1945. Este parte de uma visão dinâmica do processo social em que se reconhecem os contrastes, os conflitos e os antagonismos de classes e de grupos. Não é uma harmonia pré-estabelecida (ou estabelecida administrativamente) que se tenta conservar a todo o custo, mas uma sociedade imperfeita que se pretende transformar no respeito de certas regras de processo e de fundo. Especialmente acentuadas são as idéias da autonomia quer das classes trabalhadoras quer do patronato, o direito à greve, o movimento sindical e a interligação com os partidos políticos.

7. Democracia política e democracia social

I – Ao longo do século XX multiplicaram-se e vulgarizaram-se, na ação política, nos textos constitucionais e em estudos teóricos e doutrinários, adjetivações da democracia. Dentre todas, adquiririam maior significado e carga emotiva, locuções como *democracia política* ou *formal* e *democracia social* ou *material*.

Conhecem-se as causas deste fenômeno: a correspondência observada de regimes democráticos pluralistas e certos estádios de desenvolvimento econômico, social e cultural; a correlação estabelecida, de vários quadrantes, entre governos e classes dominantes; a influência das ideologias socialistas e socialdemocratas; os evidentes efeitos políticos das crises sociais; o peso das convulsões que ocorreram e continuam ocorrendo por toda a parte. E sabe-se bem que, historicamente, a democracia representativa – democracia de massas, assente no sufrágio universal – é coeva e está em interação com o Estado social – Estado que assegura não só direitos, liberdades e garantias mas também direitos econômicos, sociais e culturais.

Não obstante, raciocinando em estritos termos científicos, não se justifica identificar a democracia representativa – em si mesma uma forma de governo, portanto situada apenas no domínio da política – com qualquer conteúdo econômico, social e cultural, nem, muito menos, afirmar qualquer separação ou contraposição. São instâncias diversas, ainda

que comunicantes, e confundi-las acaba, muitas vezes, por obliterar os problemas específicos de cada um.⁴²

Aliás, se a democracia representativa (ou democracia *política*) se apresenta relativamente bem caracterizada, já o mesmo não acontece com a democracia social, suscetível de várias pré-compreensões e conotações de acordo com as respectivas fontes filosóficas e ideológicas. Todavia, atendendo à aceção mais intensa e habitual no Ocidente – com divisão da riqueza e dos rendimentos, forte intervenção e regulação econômica pelo Estado, forte compressão da iniciativa e da propriedade privada, maior ou menor setor público e social de meios de produção, etc. – não são poucos e pouco importantes os países com democracia representativa mais ou menos daí afastados (basta pensar nos Estados Unidos e no Japão após 1946).

Uma das ideologias que se tem pretendido mais próxima da aspiração de democracia social tem sido a marxista. E, no entanto, também seria suficiente considerar os regimes em que se implantou para – admitindo que se concretizaram os seus objetivos – concluir pela sua não-coexistência com democracia representativa (recusada *a priori* como forma de governo).

Acrescente-se, para além de tudo, que não parece exato qualificar a democracia representativa como simplesmente formal, sem conteúdo. Ela tem um conteúdo: precisamente o que é dado pela legitimidade, pela participação, pelo pluralismo e pela divisão de poder.

II – Coisas diferentes são as posturas que se adotem ou que até sejam consagradas em determinadas Constituições acerca da correlação da democracia representativa com intenções e instituições de democracia social.

Poderá, porventura, sustentar-se que a democracia política não subsiste sem democracia econômica, social e cultural, nem está sem a democracia política; que a igualdade tem de se firmar tanto dentro do Estado como dentro da sociedade; que é preciso que essa igualdade, como condi-

⁴² Cfr., sobre o assunto, KELSEN, *La démocratie...*, op. cit., p. 104 e ss.; BURDEAU, Georges. *Traité...* 2. ed. Paris : 1973. v. 7. p. 459 e ss.; COHEN, Carl. op. cit., p. 79 e ss.; FERRANDO BADÍA, Juan. *Democracia frente a autocracia*. Madrid, 1980. p. 77 e ss.; DOEL, Hans Van Den. *Democracy and welfare economics*. Bolonha, 1985. Tradução. it. *Democrazia e benessere*; SARTORI, Giovanni. *Democrazia : Cosa è*. Milão, 1993. p. 195 e ss.; ROSS, Alf. *Why democracy?* Madrid, 1989. p. 169 e ss. Tradução *Por que democracia?*

ção de liberdade, seja não só igualdade de oportunidades mas também igualdade efetiva e concreta.⁴³ Será uma visão prescritiva, não uma visão teórica das formas de governo.

Assim como poderá esta ou aquela Constituição ligar a democracia à democracia econômica, social e cultural (*expressis verbis* referida, como sucede na Constituição portuguesa atual no art. 2º).⁴⁴ Será uma decisão de certo poder constituinte, uma solução bem localizada de Direito público positivo, não uma exigência universal comprovada pelo Direito comparado.

8. Estado de Direito e princípio democrático

I – Nunca é demais insistir em que estado de direito não equivale a Estado sujeito ao Direito, porque não há Estado sem sujeição ao Direito no duplo sentido de Estado que age segundo processos jurídicos e que realiza uma idéia de Direito, seja ela qual for. Estado de direito só existe quando esses processos se encontram diferenciados por diversos órgãos, de harmonia com um princípio de divisão do poder, e quando o Estado aceita a sua subordinação a critérios materiais que o transcendem; só existe quando se dá limitação material do poder político; e esta equivale a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Sem entrar na análise quer da formação e evolução das instituições quer dos problemas atuais que suscitam, devem figurar como postulados ou requisitos do estado de direito (passíveis de graduação e de conformação específicas consoante os sistemas jurídicos e políticos) os seguintes:

a) A definição rigorosa e a garantia efetiva, no mínimo, dos direitos à vida e à integridade pessoal, da liberdade física e da segurança individual, da liberdade de consciência e religião, bem como da regra da igualdade jurídica entre as pessoas;

b) A pluralidade de órgãos governativos, independentes ou interdependentes quanto à sua subsistência, e com funções distintas, competindo, nomeadamente, ao Parlamento o primado da função legislativa;

c) A reserva da função jurisdicional aos tribunais, independentes e dotados de garantias de independência dos juizes;

⁴³ Como escrevemos em *Constituição e democracia*. Lisboa, 1976. p. 79 e ss.

⁴⁴ Cfr. *A Constituição de 1976...*, op. cit., p. 505 e ss.; GOMES, Canotilho, op. cit., p. 319 e ss.

d) O princípio da constitucionalidade, com fiscalização, de preferência jurisdicional, da conformidade das leis com a Constituição;

e) O princípio da legalidade da Administração, com anulação contenciosa dos regulamentos e atos administrativos ilegais;

f) A responsabilidade do Estado pelos danos causados pelos seus órgãos e agentes.⁴⁵

II – Ora, não há coincidência necessária – histórica e conceitualmente – entre estado de direito e democracia entendida como soberania do povo. O estado de direito hoje postula a democracia representativa e pluralista, e vice-versa; mas é preferível então falar em *estado de direito democrático* (como fazem o preâmbulo e os arts. 2º e 9º da Constituição portuguesa) ou um *estado democrático de direito* (como se lê no art. 1º da Constituição brasileira).

Historicamente, a idéia de estado de direito surgiu na Alemanha à margem de qualquer base democrática e até de liberalismo político; tal como a democracia enquanto democracia jacobina, ou cesarista ou soviética, sempre repudiou a limitação de poder àquela inerente. Além disso, não são menos extensas e intensas as decorrências do estado de direito do que as de democracia representativa, e, não raro, se encontram ordenamentos jurídicos com democracia representativa que não têm levado (ou ainda não levaram) até ao fim todos os princípios acabados de enunciar (v. g., os da fiscalização jurisdicional dos atos do poder).

O conceito de estado de direito democrático é, pois, o conceito – a nível de regime político, e não só de forma de governo – destinado a abranger o máximo possível de estado de direito e de democracia, de garantia da constitucionalidade e de afirmação da vontade popular expressa pelo voto, através das suas múltiplas implicações e sínteses substantivas e adjetivas.

Numa linha extrema, o princípio democrático poderia acarretar a violação do conteúdo essencial de direitos fundamentais; levado aos últimos corolários, o princípio da liberdade poderia recusar qualquer decisão política sobre a sua modelação; o princípio da maioria poderia afastar qualquer controle; e o princípio da constitucionalidade poderia converter os

⁴⁵ V. *Manual...* 2. ed. Coimbra, 1993. v. 4. p. 177 e ss., e autores citados.

tribunais em órgãos legislativos. O equilíbrio obtém-se através do esforço de conjugação, constantemente renovado e atualizado, de princípios, valores e interesses, bem como através de uma complexa articulação de órgãos políticos e jurisdicionais.⁴⁶

9. As concepções e os valores da democracia

I – Independentemente da análise dos grandes princípios institucionais, importa ter presentes as diversas visões explicativas do cerne da democracia moderna à luz das respectivas pré-compreensões filosóficas e teóricas.⁴⁷

Vamos resumir algumas (só algumas) das mais paradigmáticas ou significativas que foram propostas nas últimas décadas: as de Kelsen, Rudolph Laun, Schumpeter, Alf Ross, René Capitant, Karl Popper, Norberto Bobbio e Jürgen Habermas.

⁴⁶ Cfr., por exemplo, o nosso Manual... 3. ed. Coimbra, 1991. v. 2. p. 474-5; *Legitimidade e legitimação da justiça constitucional*. Coimbra, 1995. Obra coletiva; QUEIROZ, Cristina. Constituição, constitucionalismo e democracia. In: *Perspectivas Constitucionais: Nos 20 anos da Constituição de 1976*. 1996. v. 1. p. 457 e ss. Obra coletiva.

⁴⁷ Além das grandes obras clássicas, como as de Rousseau (*Du Contrat Social*) ou de Alexis de Tocqueville, (*De la Démocratie en Amérique*), v., dentre autores dos últimos cinquenta anos, MONCADA, Cabral de. Valor e sentido da democracia, 1930. *Estudos Filosóficos e Históricos*, Coimbra, 1958. v. 1. p. 1 e ss.; MONTEIRO, Domingos. *Bases da organização política dos regimes democráticos: a organização da vontade popular e a criação da vontade legislativa*. Lisboa, 1931; Kelsen, *La démocratie: sa nature, sa valeur*. op. cit., *General theory of law and State*. 1945. Tradução portuguesa *Teoria geral do direito e do Estado*. Brasília, 1990. p. 278 e ss. e *Sociologia della Democrazia*. Tradução italiana. Nápoles, 1991; LAUN, Rudolph. *La démocratie: essai sociologique, juridique et de politique morale*. Paris, 1933. SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. 1942. Paris, 1972, *maxime* p. 354 e ss. Tradução francesa *Capitalisme, socialisme et démocratie*; ROSS, Alf. *Why democracy?*. Tradução castelhana *Por que democracia?*. op. cit.; MAYO, Henry B. *An Introduction to Democratic Theory*. op. cit.; RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. 4. ed. portuguesa. Coimbra, 1961. v. 1. p. 170 e ss.; BURDEAU, Georges. *La Démocratie: essai synthétique*. Lisboa, 1962. Tradução portuguesa *A democracia*; TINGSTEN, Herbert. *The problems of democracy*. Nova Iorque, 1965. Tradução; FRIEDRICH, C. J. *La democracia como forma política y como forma de vida*. 2. ed. castelhana. Madrid, 1966; LACROIX, Jean. *Crise da democracia, crise da civilização*. Lisboa, 1968. Tradução portuguesa; PATEMAN, Carol. *Participation and democratic theory*. op. cit., p. 1 e ss.; PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade, igualdade*. 2. ed. São Paulo, 1979, p. 135 e ss.; PICKLES, Dorothy. *Democracy*. Londres, 1970; SARTORI, Giovanni. *Democrazia e definizioni*. Tradução francesa. *Théorie de la Démocratie*. Paris, 1973 e *Democrazia*. In: *Elementi di Teoria Politica*. Bolonha, 1990. p. 25 e ss. e *Democrazia: cosa è*, op. cit.; HOLDEN, Barry. *The nature of democracy*. Londres, 1974; COHEN, Carl. *Democracy*. op. cit.; MACPHERSON, C. B. Nova Iorque e Oxónia, 1975; BARBOSA DE MELLO. *Democracia e utopia*. op. cit.; FERRANDO BADÍA, Juan. *Democracia frente a autocracia*. cit.; BOBBIO, Norberto, OFFE, C. e LOMBARDINI. *Democrazia, maggioranza e minoranza*, op. cit. CAPITANT, René. *Études constitutionnelles*. Paris, 1982. p. 19 e ss.; GOMES CANOTILHO. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra, 1982. p. 462 e ss.; *Teorias de la democracia*. Barcelona: 1988. Obra coletiva editada por M. González García e Fernando Quesada Castro; BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Brasília, 1988. Tradução portuguesa, e *Democracia e paz*. In: *Balanco do século*. Lisboa, 1990. p. 25 e ss. Obra coletiva; *Constitutionalism and democracy*. Cambridge, 1988. Obra coletiva editada por Jon Elster e Rune Slagstad; POPPER, Karl. *Em busca de um mundo melhor*. Lisboa, 1989. p. 141 e ss. Tradução, e *Alguns problemas práticos da democracia*. In: *Balanco do Século*. p. 75 e ss.; *The open society and its enemies*. 1945. Tradução portuguesa *A sociedade aberta e os inimigos*. Lisboa, 1993. v. 1. p. 137 e ss.; COTARELO, Ramón. *Un torno a la teoría de la democracia*. Madrid, 1990; TOURAINE, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?*. Paris, 1994; SCIACCA, Enzo. *Interpretation de la democracia*. Madrid, 1994. Tradução; GOMES CANOTILHO, op. cit., p. 1255 e ss.; HABERMAS, Jürgen. *Funktivität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*. Paris, 1997, *maxime* p. 311 e ss. Tradução francesa *Droit et démocratie*.

II – Para Kelsen, a idéia de liberdade é o núcleo da democracia. A igualdade entra também, mas de maneira negativa, formal e secundária: cada um deve ser o mais livre possível, logo todos devem-no ser igualmente; cada um deve participar na formação da vontade geral, logo todos devem participar de forma igual.⁴⁸ E existe uma relação entre a posição metafísica-absolutista do mundo e a autocracia e entre a posição crítico-relativista e a democracia.⁴⁹

Laun define a democracia como o Estado cuja Constituição positiva não repousa sobre direitos suprapositivos que possuam determinadas pessoas ou determinados grupos de pessoas à competência da soberania ou a uma parte da competência da soberania. A democracia é um Estado livre de direitos dogmáticos de domínio.⁵⁰

Segundo Schumpeter, o método democrático é o sistema institucional conducente a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder de estatuir sobre essas decisões na seqüência de uma luta concorrencial tendo por objeto os votos do povo.⁵¹

Para Alf Ross, o tipo ideal de democracia corresponde à forma de governo em que as funções políticas são exercidas pelo povo com um máximo de intensidade, efetividade e latitude de acordo com os métodos parlamentares.⁵²

René Capitant considera a democracia sob o aspecto jurídico, a partir de quatro princípios:

a) O princípio da *autonomia*, segundo o qual qualquer obrigação deve ser aceita por aquele que lhe está adstrito;

b) O princípio da *igualdade*, segundo o qual ninguém pode obrigar outrem, sem se obrigar também a si mesmo, a uma obrigação idêntica ou equivalente;

c) O princípio da *laicidade*, segundo o qual a obrigação não vincula a consciência de quem lhe está adstrito;

⁴⁸ *La démocratie...*, op. cit., p. 104.

Em *Teoria geral do Direito e do Estado*, KELSEN fala, porém, numa síntese das idéias de liberdade e igualdade (p. 278 e ss.)

⁴⁹ *La démocratie...*, op. cit., p. 111.

⁵⁰ Op. cit., p. 123.

⁵¹ Op. cit., p. 355.

⁵² Op. cit., p. 96.

d) O princípio da *autoridade*, segundo o qual a obrigação, se é válida, impõe-se àquele que lhe está submetido e deve ser sancionada pela coerção pública.⁵³

Por sua vez, Karl Popper contrapõe àquilo a que chama a teoria *clássica* da democracia uma teoria *realista*. Ela há de ser o sistema em que os governantes podem ser afastados do poder sem violência, pacificamente, através do voto da maioria.⁵⁴ A democracia fornece a estrutura institucional para a reforma das instituições políticas através do exercício da razão.⁵⁵

E Bobbio sustenta que a democracia é a forma de governo em que vigoram regras gerais (as chamadas regras de jogo) que permitem aos cidadãos (como jogadores) resolver, sem recorrer à violência, os conflitos que nascem inevitavelmente numa sociedade em que se formam grupos cujos valores e interesses são contrastantes.⁵⁶

Por fim (entre os autores referidos), para Habermas, a democracia há de ser discursiva e deliberativa. Ela é sinônimo de auto-organização política da sociedade no seu conjunto, implicando a institucionalização de procedimentos e condições apropriadas de comunicação e o jogo combinado das deliberações institucionalizadas e das opiniões públicas.^{57/58}

III – Seguindo o pensamento de Kelsen poderia, quiçá, depreender-se que a democracia não se carregaria de quaisquer valores; o relativismo dir-se-ia o seu cunho próprio. Não seguimos esta maneira de ver.

Com efeito, o relativismo democrático só pode ser um relativismo político, não, de jeito algum, um relativismo filosófico; envolve um pluralismo de idéias, de correntes de opinião, de forças políticas – acompanhado ou garantido pela não-assunção de nenhuma pelo Estado (quer dizer, pela *laicidade* ou não-confessionalidade do Estado, nessa perspecti-

⁵³ Op. cit., p. 191 e ss.

⁵⁴ *Alguns problemas práticos...*, op. cit., loc.cit., p. 79-80. V. também MARCUSE, H. e POPPER, Karl. *Revolução ou reforma?*: uma confrontação. Lisboa, 1974. p. 33, 34 e 42.

⁵⁵ *A sociedade aberta...*, op. cit., v. 1. p. 139.

⁵⁶ *Democracia e paz*, op. cit., loc.cit., p. 28.

⁵⁷ Op. cit., p. 320, 321 e 323.

⁵⁸ Entre outras formulações, poderia ainda mencionar-se a de Robert Hahl, considerando a democracia como poliarquia (para a distinguir da democracia ideal), como um sistema político baseado sobre partidos competitivos

va); não equivale a indiferentismo filosófico, convertido em atitude perante a vida ou erigido em doutrina oficial.

O relativismo vale na esfera política, no jogo de ideologias, programas e partidos em disputa pelo poder para o conformar através do voto da maioria. Não pode impor-se à esfera individual, do pensamento, das convicções e das crenças das pessoas, sob pena de se negar a si mesmo, absolutizando-se. Bem pelo contrário, como escreve um autor, afirmar o relativismo na ordem relativa é precisamente permitir ao absoluto afirmar-se na ordem do absoluto.⁵⁹ O sistema democrático é o único que pressupõe o convívio das diferenças;⁶⁰ logo, por definição, ele não as nega ou esconde; reconhece-as e salvaguarda-as, sim, na sua existência e na sua manifestação.

IV – Qualquer forma de governo funda-se em certos valores que, conferindo-lhe sentido, vem, por um lado, alicerçar o consentimento dos governados e o projeto dos governantes e, por outro lado, construir o referente de ideal de todos quantos por ela se batem.

Assim, por detrás da diversidade de concepções e formulações teóricas, avultam valores políticos sem os quais a democracia aparece desprovida de razão de ser. E eles são (importa sublinhar de novo) a liberdade e a igualdade,⁶¹ tal como constam⁶² da Declaração de Direitos da Virgínia, da Declaração de 1789 e, explícita ou implicitamente, das Constituições de estado de direito democrático.

É porque todos os seres humanos são livres e iguais que devem ser titulares de direitos políticos e, assim, interferir conjuntamente, uns com os outros, na definição dos rumos do Estado e da sociedade em que têm de viver. É porque todos são dotados de razão e de consciência (como proclama, por seu lado, a Declaração Universal) que eles são igualmente chamados à participação cívica, capazes de resolver os seus problemas

em que a maioria está no poder e respeita os direitos das minorias. Mas não pudemos consultar o seu *A preface to democratic theory*. Chicago, 1956.

⁵⁹ LACROIX, op. cit., p. 110.

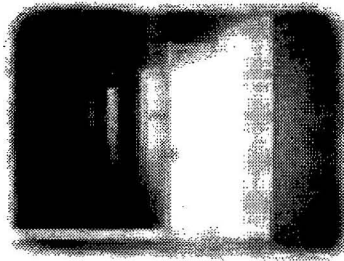
⁶⁰ BOBBIO, *Democracia e paz*, op. cit., loc. cit., p. 29.

⁶¹ Cfr. já TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*. Paris, 1840. v. 2. (na ed. de 1951. p. 29 e ss. e 392 e ss.).

⁶² Lidas objetivamente, não de acordo com estas ou aquelas premissas filosóficas dos seus autores históricos.

não pela força, mas pelo confronto de idéias e – à falta de critério transcendente – pelo seu sufrágio pessoal e livre.⁶³

A liberdade revela-se, portanto, do mesmo passo, fundamento e limite de democracia. Revela-se fundamento, visto que a participação na condução dos destinos comuns pressupõe a liberdade. E revela-se limite, visto que a democracia (frisamos ainda) não pode pôr em causa a liberdade, e a maioria é sempre maioria de conjuntura, não maioria definitiva, pronta a esmagar os direitos da minoria.



⁶³ Em plano próximo, mas diferente, fica o problema das relações entre opções democráticas e lei moral. Cfr., na doutrina católica, JOÃO XXIII, *Pacem in Terris*, e JOÃO PAULO II, *Evangelium Vitae*.