

A democracia representativa e seus críticos

Na crítica a que tem sido submetido o sistema democrático-representativo, cumpre considerar de modo autônomo aquela proveniente dos grupos que, preconizando outra alternativa, cuidam de exacerbar os seus inevitáveis defeitos de forma a transformá-los em impasses de tais proporções que implicam na pura e simples rejeição. O outro segmento compreende aquelas pessoas efetivamente interessadas em prosseguir na rota de seu aperfeiçoamento, o que tem sido uma constante desde a sua consolidação no século XVIII, na Inglaterra, a partir do que se deu sua adoção como modelo digno de ser disseminado.

Nos países desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos, os níveis de abstenção tornaram-se o grande cavalo de batalha daqueles críticos. Nesses países, após o fracasso da experiência soviética, à qual creditavam a manutenção, no Ocidente, da chama da igualdade – sem embargo do repúdio ao totalitarismo – ressuscitaram o fantasma da democracia direta. Em conseqüência, readquirem merecida atualidade os estudos sobre a democracia ateniense. Precedentemente, os de maior sucesso seriam da lavra de sir Ernst Baker (1874/1960). Tiveram o mérito de fazer renascer a compreensão, comum no século XVIII, de que se tratava do **sorteio**. O próprio Rousseau destaca tal aspecto, do mesmo modo que Montesquieu e outros autores daquele período. O **democratismo**, posto em circulação pela Revolução Francesa, cuidou de popularizar um outro entendimento, indutor de graves equívocos e que acabaria sendo colocado ao serviço do totalitarismo, a maior tragédia do século XX.

Mais recentemente, o tema mereceu expressivo aprofundamento do estudioso dinamarquês M. H. Hansen. Resumo de seu alentado estudo – originalmente em seis volumes -- apareceu na década passada. Na versão inglesa em 1993 e, na francesa, em 2003. Estas últimas edições foram intituladas de **A democracia ateniense na Idade de Demóstenes**. Seu mérito encontra-se no fato de que indica quais as matérias que, de fato, incumbiam à Assembléia. Eram previamente examinadas por um Conselho cujos membros selecionavam-se por sorteio. Deste modo, metade das disposições da Assembléia constituía simples referendos de disposições do mencionado Conselho. Além disto, a decisões emanadas diretamente da Assembléia deviam ser submetidas a outra organização, (também formada por sorteio), integrada pelos chamados **Heliastes**, que podia inclusive embargá-las. Incumbia-lhe ainda punir o autor de proposição considerada danosa para a cidade. Enfim, Hansen faculta uma visão nada romântica daquela experiência.

De sorte que o recurso à Grécia Antiga para desvalorizar o cerne da experiência política ocidental – a que corresponde o sistema democrático-representativo – sai inteiramente combatido dessa revisita à tão endeusada experiência.

Pressuposto dos atuais críticos do governo representativo

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.

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. Não se trata, portanto, 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, ambas infensas 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 elevaram 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”.

As críticas refutadas por Bobbio provinham tanto dos conservadores como dos comunistas. Com a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética, viram-se privados da bandeira do sistema cooptativo, somente sustentada, desde então, por reduzido número de recalcitrantes. Vê-se a pouca representatividade de que dispõem quando das manifestações de solidariedade a Fidel Castro, um dos últimos sobreviventes daquele sistema de triste memória. Partidos Comunistas que tinham peso na opinião, a exemplo do italiano, aderiram seja ao socialismo democrático seja diretamente à social democracia.

Contudo, sobretudo nos meios intelectuais, teve prosseguimento a busca de alternativas.

O grupo mais destacado corresponde aos partidários da chamada "democracia deliberativa", muito ativos no mundo anglo-saxão. O texto básico que consubstancia tal proposta é de Carlos Santiago Nino (1945/1993), pensador argentino radicado na Inglaterra, prematuramente falecido, e intitula-se *The Constitution of Deliberative Democracy*, editado postumamente (1996). Seus seguidores têm marcado uma grande presença na literatura especializada, bastando referir Amy Gutmann, James Bohman e John Elster. Essa produção foi analisada pelo Círculo de Estudos do Liberalismo, em

funcionamento no Rio de Janeiro, sob a coordenação de Ubiratan Macedo, contando com ramificações em diversos estados brasileiros. Os resultados dessa análise foram inseridos no livro *Avaliação crítica da proposta da democracia deliberativa* (Rio de Janeiro-Londrina, Edições Humanidades, 2002).

O argumento central contra o sistema representativo encontra-se na presença da abstenção eleitoral, que é encarada em termos absolutos sem atentar para estas distinções presentes nos países desenvolvidos, onde a democracia acha-se consolidada, a saber: 1ª) os eleitores distinguem direito de voto do seu exercício, por entender que eventuais opções sob exame requerem opinião amadurecida e, 2ª) grandes contingentes consideram que as regras básicas do sistema não serão alteradas. Temos em vista o fato de que, na Europa, por exemplo, a inadmissibilidade de déficit público ou de inflação tornou-se princípio aceito por todas as principais agremiações com assento no Parlamento e é condição para que o país ingresse e mantenha-se na Comunidade Européia.

Basicamente, a alternativa considerada pela democracia deliberativa resume-se à democracia direta. Louva-se da fantasia de que teria sido experimentada na Grécia e mais o fato de que seria exequível a partir dos meios postos em circulação pela informática. No século XVIII, mesmo Rousseau registrava que, para o grego, o sorteio é que era democrático. Ainda que semelhante reconhecimento haja sido esquecido nos meios em que vigora conhecimento superficial dos temas da teoria política, não se justifica que pessoas tidas e havidas como "cientistas políticos" incidam no mesmo equívoco. Diante disto, parece imprescindível revisitar os estudos que o tema da democracia grega tem merecido no período recente.

O que era de fato a democracia grega

O estudo clássico é da autoria de sir Ernst Baker (1874/1960), que foi professor em Oxford e dirigiu o famoso King's College, de Londres. Ainda que haja sempre insistido em que lidava com o pensamento político e não diretamente com a prática, corresponde a referência obrigatória.

O texto mais notável de sir Ernst Baker intitula-se *Teoria Política Grega*, dedicada à obra de Platão. Segue-se a edição comentada de *A Política*, de Aristóteles. Tratou especificamente do tema da democracia antiga em diversos ensaios, com a modéstia que o caracterizava desculpando-se por não haver tratado com a mesma profundidade os autores romanos. Em suma, trata-se de uma contribuição essencial e definitiva à adequada compreensão do assunto.

O eminente estudioso comprovou o acerto da opinião vigente no século XVIII – como se pode ver, por exemplo, da obra de Montesquieu –, segundo a qual o método democrático, para os atenienses, era o sorteio. A eleição era considerada como aristocrática. Recorda que, em conformidade com os comentários de Aristóteles à Constituição de Atenas, "a maior parte dos funcionários governamentais eram designados por sorteio". Refere também o conjunto de mecanismos utilizados para avaliar o seu desempenho a fim de que fossem os escolhidos, por aquela modalidade, mantidos na função que exerciam. A ágora (Assembléia) elegia tão somente os generais, entre estes o que deveria liderá-los, e os encarregados dos assuntos financeiros. Dado o

significado de que se revestia a defesa, para a sobrevivência da Cidade-Estado, do mesmo modo que a boa saúde financeira, o poder de que dispunha a Assembléia era certamente significativo. Entretanto, isto, por si só, não permite que se invoque o exemplo de democracia direta, a ser seguido, que Atenas representaria.

Outro aspecto que impede qualquer idealização da democracia ateniense diz respeito ao direito de voto. Ernst Baker assinala que Aristóteles aprova-o na medida em que prevaleça a vontade da maioria, "mas que seja uma maioria de indivíduos que também sejam proprietários da maioria dos bens materiais". Estando as mulheres excluídas do mesmo modo que os escravos, os que participavam da Assembléia eram de fato uma elite, ainda que numerosa, sem dúvida. (1) Além disto, os assuntos submetidos à sua deliberação eram filtrados, aspecto que, assinalado pelo mestre inglês, viria a ser aprofundado na obra adiante referida.

No que se refere ao funcionamento das instituições atenienses, isto é, da experiência concreta que não foi objeto de estudo da parte de Ernst Baker, dispõe-se de análises fartamente documentadas. Acham-se mencionadas na obra *Principes du gouvernement représentatif* (Paris, Flammarion, 1996), de Bernard Manin. Vamos nos limitar a resumir as indicações contidas na monumental obra do estudioso dinamarquês M. H.

Hansen, em seis volumes, dedicada à vida política ateniense no século IV, por considerar mais abundante a documentação disponível, mas destacando os traços surgidos na centúria anterior.(2)

A administração propriamente dita, equivalente ao que em nosso tempo corresponderia ao Executivo, ficava a cargo de 700 magistrados, 600 dos quais providos por sorteio. Os vencedores deveriam entretanto atender a determinadas qualificações, geralmente simples formalidade. Em contrapartida, havia todo o rigor no exame da prestação de contas. Estavam sujeitos aos tribunais em caso de queixas dos cidadãos. Como os pretendentes deviam apresentar-se para o sorteio, as exigências enumeradas reduziam substancialmente o número de candidaturas.

Esse primeiro grupo cujos membros eram denominados magistrados, não exercia poder político maior. Antes de tudo, eram, administradores e executivos. Instruíam os dossiers, com base nos quais as instâncias que decidiam traçavam as tarefas que lhes incumbia realizar. O poder de tomar decisões achava-se distribuído em outras instâncias.

No plano administrativo, o poder supremo era constituído por um órgão denominado de Conselho (*Boulé*) adiante caracterizado. No que respeita às leis de caráter geral, a decisão ficava a cargo da Assembléia. Porém, grande parte da matéria submetida à sua consideração destinava-se apenas a ser ratificada, como se referirá adiante. Em suma, os magistrados tinham poder limitado.

Acima das magistraturas incumbidas da administração encontrava-se o Conselho, que contava com 500 membros igualmente selecionados por sorteio. Os candidatos deveriam ter mais de trinta anos e, no curso da vida, somente poderiam integrá-lo por duas vezes. Dispunha de uma série de privilégios, entre os quais a exclusividade no julgamento de seus próprios membros. Cada uma das 139 circunscrições com que contava Atenas (chamadas de *demes*) (3) sorteava candidatos a ocupar os cargos a que tinham direito na instituição.

O Conselho era a mais alta magistratura, cabendo-lhe selecionar e instruir as questões a serem submetidas à Assembléia, no que dizia respeito à administração. Alguns desses

projetos eram encaminhados em forma conclusiva. Estima-se que metade das decisões da Assembléia constituíam simples referendos de disposições do Conselho.

Este tinha a incumbência de representar a cidade, recebendo as embaixadas estrangeiras. Exercia igualmente importantes funções militares, inclusive a administração da frota marítima que constituía a expressão máxima do poderio militar de Atenas. Também controlava os administradores, razão pela qual ocupava uma posição central no governo ateniense.

Contudo, dispunha de maior relevância na vida da cidade um grupo social, também escolhido por sorteio, denominado de *heliastes*. Os candidatos ao sorteio tinham não apenas que ser maiores de trinta anos como dispor de algum reconhecimento em matéria de conhecimento das tradições constitucionais da Cidade porquanto incumbia-lhes atuar tanto como juizes como instância política.

Considerados mais sábios e dotados de maior experiência, tinham a prerrogativa de decidir questões submetidas à Assembléia sempre que estivessem referidas à aplicação da justiça em matérias das quais inexestia jurisprudência. Neste grupo social considerado superior é que se recrutava, também por sorteio, os membros dos tribunais populares.

Os tribunais populares enfeixavam grande soma de poder. Em realidade, exerciam funções políticas decisivas. Sendo os litígios privados resolvidos por arbitragem, a intervenção dos tribunais somente ocorria quando uma das partes recorria da decisão do árbitro. Também diversos crimes comuns eram da alçada de outras instituições, razão pela qual só intervinham quando havia recurso. Em tais circunstâncias, os processos políticos ocupavam o lugar central em sua atuação.

Quando os cidadãos alegavam que uma lei aprovada pela assembléia era ilegal, o tribunal popular a que recorria tinha o poder de suspender a sua vigência de imediato e de revogá-la em definitivo caso aprovasse a alegação. Assinale-se que esse tipo de ação era freqüente. Deste modo, um órgão formado por sorteio exercia controle político sobre atos da Assembléia.

Além de revogar uma disposição da Assembléia, o tribunal popular dispunha da prerrogativa de punir o autor da proposição em causa, multando-o ou privando-o de seus direitos políticos. As multas variavam desde valores simbólicos até somas vultosas que podiam afetar o patrimônio do condenado. O tribunal também podia punir o autor de uma ação considerada leviana.

O poder dos tribunais alcançava os eleitos pela Assembléia, figuras que dispunham de grande poder devido á relevância de seu papel para a sobrevivência da cidade. Eram, de um lado, responsáveis pela defesa, numa circunstância em que a possibilidade de invasão externa era de todo patente, além do imperativo de constituir alianças, mantê-las ou ter que refazê-las. De outro, responsáveis pela saúde financeira da cidade. Em que pese tratar-se de figuras centrais, os tribunais podiam puni-los e o fizeram em sucessivas oportunidades. Assim, por exemplo, na Guerra do Peloponeso, acusados de corrupção, os generais vencedores da batalha de Aginuses foram condenados à morte. Comprovou-se que não haviam recolhido aos cofres da cidade os bens confiscados aos vencidos. Violaram também um princípio sagrado: deixaram de enterrar solenemente aos mortos em combate, como prescrevia a tradição.

Era ainda de sua alçada, julgar as acusações contra titulares de funções administrativas (magistrados).

Por tudo isto, os tribunais populares, integrados por figuras respeitáveis da comunidade, eram uma instância moral disciplinadora do funcionamento da Assembléia. Ao contrário da votação aberta adotada por esta última, nos tribunais a votação era secreta.

Outro fator a ser considerado no estudo da democracia ateniense – notadamente quando se imagina que poderia fornecer modelo alternativo à nossa democracia representativa – é a circunstância de se haver formado uma elite que se destacava pela iniciativa nas proposições. Eram designados de forma que consideraríamos bizarra ("aquele ateniense que o deseja entre os que têm o direito") mas correspondiam a uma figura essencial àquele sistema. Escreve Manin: "Sem dúvida, somente uma pequena minoria ousava tomar da palavra no seio da Assembléia a fim de fazer proposições; a grande maioria dos participantes limitava-se a escutar e votar. Um processo de auto-seleção limitava o número daqueles que tomavam iniciativas. Mas o princípio de que todos tinham idêntica possibilidade de submeter uma proposição a seus concidadãos e, mais amplamente, de usar da palavra diante deles constituía um dos ideais supremos da democracia". (4)

Depois de descrever como de fato funcionava a democracia ateniense, desde a própria Assembléia, geralmente focalizada quase que com exclusividade, até as diversas instituições escolhidas por sorteio, Manin avança a seguinte conclusão: "Quando se distingue hoje a democracia representativa da democracia direta imagina-se com freqüência que na segunda todos os poderes políticos importantes eram exercidos pelo povo reunido em assembléia. Exame um pouco mais detalhado do sistema institucional ateniense mostra que essa imagem é falsa. Além das próprias magistraturas, o Conselho, os tribunais populares e os *heliastes*, três órgãos distintos da assembléia do povo, desempenham papel político de primeiro plano. Os tribunais populares e o Conselho devem merecer particular atenção. Ambas as instituições desempenham um papel essencial durante toda a história da democracia ateniense. Certos poderes políticos dos tribunais faziam claramente parte daquilo que poderia ser considerado como poder supremo (*Kyrion*), em particular seu direito de revogar decisões da Assembléia". (5)

NOTAS

(1) Estima-se que os cidadãos, vale dizer, a classe proprietária, com direito a voto, deveria oscilar em torno de trinta mil, comparecendo às reuniões pelo menos vinte por cento, ou seja, seis mil. Os presentes votavam erguendo a mão ou abstendo-se de fazê-lo. A apuração dos resultados nada tinha de rigorosa.

(2) O autor preparou uma versão resumida, em inglês (*The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Blackwell, Oxford, 1991), mais tarde traduzida ao francês (1993; ed. Belles Lettre).

(3) *Demes* é a denominação de uma das estruturas criadas por Clístenes, em 507, com o propósito de reduzir o poder das grandes famílias. Dissolveu as últimas substituindo-as por dez "tribos" compostas a partir de uma base territorial sem referência às relações sanguíneas e, no interior destas, pequenas unidades (justamente as *demes*) idênticas no tamanho.

(4) Obra citada, ed. cit., p. 29.

(5) Idem p. 39.

