OS IRRACIONAIS DE NOSSA DEMOCRACIA
II

A. MACHADO PAUPÉRIO

SUMÁRIO: 1. As oligarquias e as elites no governo democrático. 2. Os privilégios e o Estado de direito. 3. A regra da maioria como a regra fundamental da democracia. Seus irracionais. 4. O mandato livre como essência do governo democrático. 5. O ideal da tolerância e da não violência. 6. Os focos sociais de poder e a falta de decoro público. 7. O ideal pluralista e seus percalços. 8. O ideal da transparência das decisões democráticas. 9. A democracia, o socialismo e o liberalismo. 10. O primado da lei e o princípio do neminem laedere. *11. O democratismo e a Universidade. 12. O livro didático e seus aspectos antidemocráticos.*

Em artigo anterior, subordinado ao mesmo título, abordamos o assunto em termos gerais, para fixar os irracionais de nossa democracia. Agora, visto panoramicamente o problema, merece o mesmo um desenvolvimento maior, de modo a abarcar facetas importantíssimas de nossa vida política.

1. As oligarquias e as elites no governo democrático

Está fora de discussão o fato de os ideais democráticos não comportarem um governo das oligarquias ou das elites privilegiadas, que em geral operam em seu próprio benefício. É preciso não esquecer que o homem não deixa de perseguir o próprio interesse tanto no mercado econômico como no político. Praticamente, o governo oligárquico será sempre antidemocrático, no sentido de gerir a coisa pública em exclusiva vantagem de seus próprios membros.

Com relação às elites o mesmo não se pode dizer sempre, já que há elites altamente interessadas hoje no governo em direção do bem de todos, do bem

comum. Aliás, se a democracia, como vimos, exige um mínimo de não só bem-estar econômico como de cultura intelectual e moral para bem funcionar, está claro que ela tende a transformar a própria plebe ou a própria massa em uma incipiente elite. Aliás também, certos órgãos da sociedade e do Estado não deixam, por sua própria natureza, de marcar sua posição elitista mas nem por isso espúrea, como é o caso dos Conselhos universitários, que veremos a seu tempo, quando estudarmos a aplicação do método eleitoral democrático no seio das Universidades. Razão teve Joseph Schumpeter quando sustentou que o caráter de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites, concorrendo entre si para conquistar o voto do próprio povo. Em livro ainda recente, "A vida e os tempos da democracia liberal", Macpherson, professor da Universidade de Oxford, reconhece que a fase atual da democracia pode ser definida como democracia de equilíbrio, que é sem dúvida a focalizada por Schumpeter. Para alcançar esse estágio, impõe-se a educação para a cidadania, tema importantíssimo da ciência política, tratado sob a denominação de cultura política e já focalizado em nosso primeiro artigo.

2. Os privilégios e o Estado de direito

O que importa enfatizar aqui, entretanto, é que a democracia não pode aceitar, por exemplo, os privilégios que em seu próprio benefício instituiu a maioria dos membros do Legislativo, seja ele federal, estadual ou municipal, aumentando, desproporcionalmente, para as nossas possibilidades, a sua remuneração, de um modo geral. Não é que em si sejam demasiado altos tais vencimentos. Em face, porém, de nossos baixos salários, num país em que só agora alcançou o salário mínimo cem reais, é absurdo e esdrúxulo o nível dos vencimentos totais alcançados pelos membros do Legislativo e do Judiciário e por seus servidores, mormente em face também, pela falta de isonomia, dos vencimentos dos funcionários do Poder Executivo.

Mas não só. Em outra esfera muito popular, impera o privilégio para os membros do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. No setor da Previdência, por exemplo, os deputados e senadores aposentam-se com oito anos de contribuição previdenciária, enquanto para os demais servidores exige-se em geral trinta e cinco anos de contribuição para os homens e trinta anos para as mulheres. Um governador atual, com oito anos de legislatura, recebe hoje, de aposentadoria, R$ 5.000,00, o que não deixa de ser um escândalo para a maioria de barnabés da República. Mas não pára aí o absurdo. Os juízes classistas, no Judiciário trabalhista aposentam-se com cinco anos de serviço, nessa terra admirável de desiguais oportunidades e que ainda se considera democracia.

Num Estado de direito, como se considera o nosso, se só o Poder pode outorgar direitos, só o direito pode limitar o Poder, em busca de uma sociedade de bem comum, em que todos os cidadãos fazem jus equitativamente às mesmas oportunidades.

3. A regra da maioria como a regra fundamental da democracia

Dentre as regras fundamentais da democracia, regra mais fundamental ainda é a regra da maioria, pela qual a base das decisões coletivas, obrigatórias para todo o grupo, é a decisão aprovada ao menos pela maioria daqueles a quem compete resolver o assunto. Está claro que tais decisões não se cingem a quaisquer questões: seria imbecil, por exemplo, submeter ao sufrágio a discriminalização, em termos gerais, do homicídio ou da lesão dos direitos alheios. Em questões, porém, opinativas, só o princípio da maioria pode justificar a escolha da solução.

Nessas condições, o estado democrático tem por pressuposto não só histórico como jurídico o estado liberal. Sendo necessárias certas liberdades para o perfeito exercício do poder democrático, o liberalismo está jungido à democracia. De outro lado, a democracia está jungida ao liberalismo, quando necessário o poder democrático para garantir a permanência das liberdades fundamentais.

Foi da filosofia da Revolução francesa não dever haver entre o povo soberano e os seus mandatários quaisquer sociedades particulares, anatematizadas por Rousseau e canceladas pela Lei *Le Chapelier* em França. Embora não concordemos com tal pensamento, força é admitir que os estados democráticos passaram a ter atual e crescentemente em torno de si grupos, organizações e associações das mais diversas naturezas, sindicatos das mais diferentes profissões e partidos das mais variadas ideologias. Os grupos e não os indivíduos tornaram-se os protagonistas por excelência da vida política, imprimindo, muitas vezes, pelo número de seus adeptos e pela sua força econômica direção efetiva às resoluções legislativas. O *lobby* ganhou feição terrivelmente corporativista, que não raras vezes dirigiu o governo no sentido de suas pretensões egoístas e da malversação dos ideais do bem comum. A situação dos nossos portos, por exemplo, é de tal ordem que não se conseguiu até hoje modernizá-los para regularização e racionalização das nossas taxas portuárias, das mais caras do mundo e que perturbam o Estado brasileiro na sua preocupação de uma política altamente orientada para o bem de todos.

Evidentemente, este é mais um irracional de nossa democracia, como irracionais são todas as intervenções das greves políticas dos grandes sindicatos nacionais que pululam em todos os quadrantes do país.

4. O mandato livre como essência do governo democrático

E nem se diga que certos representantes, ou melhor, mandatários políticos estão presos aos votos dados pelos componentes desses sindicatos e organizações demasiado fortes. Desde muito, vige a proibição imperativo, que se tornou uma regra constante de todas as constituições democráticas. Na democracia representativa moderna jamais deixou de imperar o mandato livre, que jamais pode ser substituído pela representação dos interesses. Só quem representa interesses particulares pode fazer jus a um mandato imperativo. Não, porém, o mandatário político, que só representa interesses públicos ligados ao bem comum.

A concepção privatista do mandato passou hoje a uma concepção publicística, já não sendo relação contratual a relação entre eleitor e eleito, pois um e outro estão investidos de uma função pública, recebendo o segundo um poder público que deve, por ser público, ser exercido no estricto interesse público.

Uma coisa é a representação grupal, dentro do grupo respectivo. Outra coisa é tal representação levada para fora dos limites que lhe são característicos.

5. O ideal da tolerância e da não-violência

Outra regra fundamental da democracia é o ideal da tolerância e o ideal da não-violência. Contra o primeiro, só o fanatismo ameaça a cidade democrática. Felizmente, entre nós, não há presentemente ameaças desse gênero. Contra o segundo, porém, se não pregamos ou vivemos qualquer violência em nossa democracia, somos obrigados a conviver com ela pelas constantes ameaças do crime organizado que, nas grandes cidades brasileiras, sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo, caminha a passos largos nas estradas do seqüestro e do homicídio, para defender o tráfico de drogas imperante na maioria das favelas. Chegado o problema a esse ponto, nada resta à democracia senão defender-se e defender os cidadãos da anarquia da violência imposta a todos.

6. Os focos sociais de poder e a falta de decoro público

De qualquer modo, porém, em nossa sociedade continuam certos focos de poder, de caráter descendente e hierárquico, a manter-se aparte do processo de democratização. É o que acontece, por exemplo, com a grande empresa e a administração pública. Apesar das pressões que se exercem a partir de baixo, a transformação democrática está longe de se concluir e de enveredar pela democracia integral.

Na grande empresa, a ganância constante dificulta o equilíbrio de preços, que, por sua vez, sufoca as classes de baixa renda. Nesse particular, a democracia ainda não encontrou, num regime de liberdades, válvula capaz de resolver o problema.

No serviço público, o sistema do mérito fez realmente progressos, exigindo-se o concurso público para admissão aos cargos oficiais mas tal processo, se torna comum para os cargos inferiores, mantém-se ainda exceção para os de mais alta remuneração. A clientela eleitoral é de tal natureza e sofreguidão que se encontra sempre motivos bastantes para evitar o concurso público, às vezes substituído pelo concurso interno, sem requisitos de concorrência. Apesar de preceito constitucional, o sistema do mérito ainda engatinha, senão no plano federal, no plano estadual e municipal, onde certos estados e municípios timbram em desconhecê-lo. O mesmo se diga, e com mais forte razão, no que tange às licitações sem concorrência pública.

Enquanto isso, deputados e senadores, embora não constituindo maioria, mas demonstrando falta de condições para o mandato e em última análise falta de patriotismo e de decoro público, ameaçam não votar as reformas de que o país necessita para estabilizar o seu plano econômico e marchar em direção do desenvolvimento, caso não lhes dê em troca o Presidente da República os cargos que ainda não foram distribuídos. Entristece-nos profundamente tal situação, de ínfima moralidade, divulgada de modo aberto pelos jornais e incisivamente, ao acaso, focalizada pelo "O Globo", o maior jornal do Rio de Janeiro, de 08-05-95. Como já dissemos, porém, sem um mínimo de cultura moral não há democracia. Se isso é verdade com relação aos simples cidadãos, com muito mais forte razão será com relação aos governantes, que devem ser exemplos constantes para os próprios governados.

7. O ideal pluralista e seus percalços

A democracia, por sua própria natureza, há de ser pluralista, ou melhor, há de permitir uma visão não única dos problemas, comportando nos setores econômico, político e ideológico óticas diversas. Numa economia de mercado existe pluralismo de várias empresas em concorrência entre si; no setor político, existe pluralismo quando existem vários partidos que disputam entre si a conquista do poder na sociedade; no setor ideológico, existe pluralismo quando não há doutrina única de estado nas diversas orientações de pensamento que possam ser permitidas pela lei. A democracia representativa, não há dúvida, é tipicamente pluralista.

Numa democracia direta, o Estado pode perfeitamente ser governado por um único centro de poder, que no caso seria a assembléia de cidadãos. Nas democracias representativas de hoje, porém, a garantia contra o abuso de poder não pode ser apenas de controle de baixo, que é indireto, mas tem que ser também dos grupos, que representam interesses diversos.

Tais grupos, que aumentaram enormemente com o desenvolvimento da democracia, sejam eles grandes partidos de massa ou organizações para defesa de interesses econômicos da sociedade industrial, gozando de quase poder soberano, ameaçam constantemente o governo, que devia ser o natural soberano, para impor, em nome do bem comum, a solução que decorre das querelas, à guisa de árbitro.

A atuação desses grupos nem sempre, porém, é lícita e democrática. Alguns, por exemplo, que são capazes de paralisar uma atividade importantíssima para o povo, agem, muitas vezes, em detrimento do bem comum. As greves, mesmo justas, não podem sacrificar os interesses maiores da coletividade. Sobretudo, quando a Justiça do Trabalho, por sua instância máxima, julgou a greve abusiva, não há por que permitir-lhe a continuação sem aplicar a todos os infratores as sanções legais.

A democracia tende ao consenso real e não fictício mas a única maneira de verificar se o consenso é real é verificando o dissenso. Mas não há possibilidade de apreciá-lo se não se dá liberdade para tal.

Será democrático, porém, modificar, por maioria, a própria regra da maioria? Pode a democracia extinguir-se por processo democrático? Entendemos que não e que sim, respectivamente, mas, no segundo caso, o resultado já não será uma democracia. O nazismo, por exemplo, renegou a democracia, lançando mão do voto parlamentar democrático. Lamentável paradoxo!

8. O ideal da transparência das decisões democráticas

A democracia requer a transparência de suas decisões. Este é mais um princípio seu, que não admite dúvidas. O povo, soberano, não pode deixar de conhecer todos os passos dos governantes, excetuadas apenas algumas medidas de segurança pública, que assim mesmo devem ser conhecidas *a posteriori.*

Uma operação típica de transparência é sem dúvida a denúncia de escândalos. O governo da economia pertence, em grande parte, à esfera do chamado poder invisível, subtraindo-se substancialmente aos controles democrático e jurisdicional. As empresas públicas, por exemplo, escapam freqüentemente ao controle do Parlamento, que deve, entretanto, esmerar-se em controlar democraticamente sua economia, quase sempre divorciada da parcimônia da administração centralizada.

Mesmo informado de todos os atos de governo, o povo não deixa de se escandalizar com certos atos de seus próprios mandatários, que não podem acobertar-se pelas imunidades parlamentares, que o corporativismo das Assembléias às vezes facilita e defende.

Os ainda de certo modo recentes escândalos do Orçamento mostram à saciedade que a democracia não pode existir onde não se pune, por exemplo, os peculatos e as malversações. Se exige, dos governados, moralidade, com muito mais razão, como já se disse, esta deve ser apanágio dos governantes.

9. A democracia, o socialismo e o liberalismo

A democracia moderna, não podemos negar, é não só caudatária, em termos, das idéias igualitárias dos socialismos como das idéias de liberdade do neoliberalismo, vislumbrado por Sartori e por Friedman, entre outros na escala universal, e por Merquior entre nós.

Apesar dos excessos do liberalismo clássico, o livro fundamental de John Stuart Mill, aceito pela própria esquerda moderada, não deixou de antepor limites ao poder, mesmo no caso de esse poder ser constituído pela maioria e de se pregar a liberdade das opiniões. Para Mill não há fugir-se do grande princípio de justiça que é o do *neminem laedere*. Contra a vontade de quem quer que seja, o objetivo do poder não pode ser senão evitar danos aos outros. No final de sua obra, Mill insiste nesse ponto para em seguida logo acrescentar que o governo deve impor a cada um princípios equitativos de esforços e sacrifícios para defender a sociedade e seus membros de danos e moléstias. Por tais afirmações, sente-se que o próprio Mill não é infenso aos princípios da justiça distributiva.

Em substancial e judiciosa nota, o tradutor do livro de Mill assim se pronuncia: "O conjunto das idéias deste ensaio não autoriza compreensões antidemocráticas do pensamento de Mill. Põe ele todo o cuidado em esclarecer que o desenvolvimento de um indivíduo não pode ser feito à custa dos outros indivíduos. Mill não está sustentando o direito e a conveniência de "alguns" indivíduos cultivarem e expandirem livremente a própria personalidade, mas defende o de "todos" o fazerem. Revolta-se contra o fato de a opinião pública tiranizar o indivíduo, mas evidentemente não advoga o inverso — que ao indivíduo seja permitido tiranizar o público". E mais adiante, prossegue: "Na verdade, as tendências igualitárias modernas, que tendem ao reforço social na economia, têm sido classificadas por autores, como o jurista e filósofo alemão Gustavo Radbruch, entre formas do individualismo. Nelas, paga-se o preço de uma maior socialização de um aspecto da vida pelo bem de um maior indivi-

dualismo dos demais. Dentro, afinal, do princípio formulado por Stuart Mill no capítulo seguinte: "à individualidade deve pertencer a parte da vida na qual o indivíduo é o principal interessado, à sociedade a que à sociedade primacialmente interessa". E nada mais social que o econômico. E, afinal, conclui: "A tendência socializadora dos nossos dias não implica, pois, por si, a eliminação do individualismo. Ao contrário, a síntese que ela, como antítese, prepara, conservará os bons elementos da tese, e mesmo amplia-los-á. A individualidade ganhará uma base mais larga e terá um desenvolvimento mais livre. Procura-se uma fórmula superior de organização econômica que restaure o individualismo, dando a este também uma fórmula superior" (John Stuart Mill, Sobre a liberdade, tradução de Alberto da Rocha Barros, Companhia Editora Nacional, 1942, pp. 131/2).

Realmente, há muito que já não é bastante a justiça comutativa, com base na igualdade aritmética, a um bem ou mal correspondendo sempre outro bem ou mal igual e contrário. Qualquer sociedade de hoje requer também critérios de justiça distributiva. Todos nós concordamos: é necessário distribuir. Mas nem sempre é fácil fazê-lo. O princípio fundamental da distribuição de renda está, porém, na valorização crescente do trabalho sobre todos os demais tipos de renda.

Sabemos que o liberalismo, como teoria econômica, defende uma economia de mercado mas, como teoria política, defende um estado mínimo, *juge et gendarme,* juiz e policial, encarregado da justiça e da segurança pública. As necessidades urgentes do bem comum modernizaram hoje, entretanto, o liberalismo, que se apresenta agora altamente interessado na justiça social. Se nos dermos ao trabalho de esmiuçar a doutrina defendida pelos próceres do neoliberalismo, de que é exemplo no Brasil o atual Vice-Presidente da República, Senador Marco Maciel, vamos verificar que Sua Excelência é um impertérrito defensor da justiça social. Marcha, assim, o sistema político ideal para as formas mais envolvidas da social-democracia.

10. O primado da lei e o princípio do *'neminem laedere'*

A democracia, implicando num estado de direito, envolve um governo das leis preponderando sobre um governo dos homens. O pensamento grego de Platão e Aristóteles ainda está vivo nas *Leis e na Política.* Se a lei não tem paixões, estas encontram-se naturalmente em cada alma humana.

O primado da lei protege o cidadão do arbítrio do mau governante. É verdade que só o homem pode protegê-lo da aplicação indiscriminada da regra geral, mas isso somente quando o governante é justo. Distingue-se o bom

governo do mau governo, se este existe segundo as leis, divinas ou naturais, costumeiras ou positivas, ou segundo a vontade do governante, fora de qualquer norma preconstituída.

A democracia, dentro do estado de direito, há de ser um governo das leis, fundamentando-se na lei das leis, a Constituição, da qual depende a validez de todas as demais normas do ordenamento jurídico e a legalidade de todos os diplomas legais inferiores.

Mas é essencial considerar como verdadeiras leis as normas de comportamento que limitem a ação dos indivíduos somente com o fim de permitir a cada um desfrutar de uma esfera própria de liberdade sem prejudicar o direito de outrem. Desde Thomasius, a distinção entre o direito e a moral está no fato de ser aquele exclusivamente de preceitos negativos, consubstanciados no *neminem laedere*. Um dos maiores juristas liberais, Friedrich von Hayek, retomando esse pensamento, entende que as verdadeiras normas jurídicas são apenas as que dão os meios com que os cidadãos possam alcançar os próprios fins sem impedimento algum, a não ser pelo direito dos outros.

Dentro desse ângulo, as greves atuais, entre nós, dos petroleiros e dos eletricitários, para não falar dos metroviários, rodoviários e ferroviários, com conseqüências danosas para milhões de pessoas, representam um antidireito, que deve ser inclusive punido exemplarmente, para supremacia do bem comum sobre o direito de alguns, por numerosos que sejam. Tal direito de greve, se existente, deve sê-lo com as limitações previstas em lei, rigorosamente cumpridas e sem possibilidade de serem dispensadas. Só assim a democracia deixará de ser um mito, para ser realmente um governo da maioria, sob a égide do direito.

11. O democratismo e a Universidade

A resolução pela maioria de um grupo, assim, nem sempre é democrática. Na Universidade, por exemplo, tem sido tendência submeter os problemas escolares a um conselho de professores, servidores administrativos e alunos. Extremando-se a medida, os alunos, por serem mais numerosos, acabariam governando a Universidade. Está claro que, em assuntos de seu exclusivo interesse, devem ser ouvidos e até pesados os votos dos alunos e servidores administrativos. Mas é preciso lembrar que em problemas técnicos, como são os dos concursos e escolha do pessoal docente, não pode o corpo eleitoral ser constituído senão de professores, únicos capazes de discernir com conhecimento e sabedoria. Do mesmo modo que o general é escolhido pelo Estado Maior e não pelos soldados, um Diretor ou um Reitor não pode ser sufragado por

alunos, na maioria dos casos jejunos. Acresce que a Universidade tem um caráter de elite intelectual que é mister não desvirtuar, sob pena de ela própria não cumprir a sua missão. A democratização da Universidade, no sentido de popularizá-la e torná-la cada vez mais ao alcance da baixa cultura não se constitui um bem para ela mas um mal semelhante à sua própria prostituição. A Universidade não se pode transformar em um colégio de 2º grau mas deve fazer esforço para galgar os degraus superiores da inteligência.

Graças a Deus, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao terminar 1995, sancionou a lei que regulamenta o processo de escolha dos reitores de universidades federais, passando o voto dos professores a ter peso de 70% em relação ao de alunos e funcionários. O Presidente da República, ao assinar a lei, justificou-a incisiva e claramente, dizendo que "a hierarquia do saber tem que prevalecer, porque fora disso a universidade deixa de contribuir para a sociedade".

12. O livro didático e seus aspectos antidemocráticos

Em matéria de democracia, pode-se pecar por falta ou por excesso, caindo, nesse segundo caso, no que nós chamamos de democratismo. O exemplo que acabamos de dar é de clara deturpação da própria democracia.

Mas a democracia pode pecar também por deficiência e tonalidade autocrática, como muitas vezes acontece. No Ministério da Educação, por exemplo, e nas Secretarias de Educação, costuma-se distribuir, como material didático, livros para todas as escolas de primeiro grau. A distribuição é altamente louvável, tendo em vista a pobreza da população escolar. Acresce que a escolha de poucos autores de livros para distribuir seria também louvável, por diminuir os encargos financeiros de impressão. Mas aqui é que está o lado não democrático da operação livro didático. Por sua natureza, tal operação não poderia ser feita ao exclusivo arbítrio do responsável por esse setor do governo. E só se pode admiti-la mediante concurso público das obras em questão, sob a presidência de bancas nacionais, exemplarmente idôneas. Não ferirá a democracia, entretanto, como agora se vem fazendo, utilizar todos os livros editados, à escolha dos senhores professores, com exclusão apenas dos que, por juízo de comissões idôneas, apresentarem erros e imperfeições insanáveis. A decisão, agora anunciada pelo Ministro da Educação, é útil e de grande bom senso. Os melhores livros receberão três estrelas no grau distribuído anualmente pelo MEC aos professores de primeiro grau, os de qualidade apenas regular receberão uma ou duas e os piores nenhuma. Se a classificação for obviamente idônea, os professores serão moralmente obrigados a conhecer a qualidade que o MEC

atribui a cada livro. Mas a fiscalização do MEC é altamente louvável. Na democracia, para sua natural ascensão, só o sistema do mérito pode dar vantagem ao cidadão. Isto, evidentemente, se o Estado der possibilidade de educação a todos. Se o Estado não dá a todos iguais oportunidades de educação, saúde e trabalho, já não é democrático o sistema do mérito, que se transforma assim em processo natural para a manutenção das elites oligárquicas.