

PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS NA CONSTITUIÇÃO

Antonio Celso Baeta Minhoto

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.
Professor do IMES de Teoria Geral do Direito Público.
Advogado atuante em São Paulo.

RESUMO

Os princípios democráticos previstos na Constituição Brasileira de 1988 sofrem, ainda, de uma baixa eficiência no que concerne à sua aplicação efetiva na sociedade, dificuldade que é sensivelmente aumentada pela própria crise mundial vivida pela Democracia Moderna atualmente.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Brasileira, princípios democráticos, democracia moderna.

ABSTRACT

The democratic principles established in the Brazilian Constitution of 1988 still suffer a low efficiency in that it concerns to its effective application in the society, difficulty that significantly is increased by the proper world-wide crisis lived by the modern Democracy currently.

KEYWORDS: Brazilian Constitution, democratic principles, modern democracy.

1 – INTRODUÇÃO

Falar em Princípios Democráticos, especialmente na Constituição, atraindo, já de plano, uma certa amplidão analítica o que, assim, será aqui refletido, tanto quanto possível, numa abordagem mais geral e sem um compromisso rígido de voltar-se apenas e tão-somente para o atual texto constitucional vigente no Brasil, aquele promulgado em 1988.

Com efeito, a própria noção de uma constituição numa acepção mais formal ou pelo menos mais formalizada, entendendo-se aí um texto escrito, só teve sua real razão de ser a partir da valorização dos chamados princípios democráticos, muito embora a noção de Democracia seja, como todos sabemos, bastante antiga, remontando à Grécia antiga, mais especificamente pelos escritos de Aristóteles que, segundo muitos crêem, é o próprio inventor do termo Democracia.¹

Mas, ainda que o aspecto histórico da remota antiguidade seja de relevante interesse, para esse pequeno trabalho irá interessar muito mais a Idade Moderna.

2 – PRINCÍPIOS – SURGIMENTO E SISTEMATIZAÇÃO

Muito embora não se tenha aqui por escopo erigir um estudo do tipo histórico-enciclopédico, alguns itens históricos devem ser inseridos para tratar o tema em apreço.

Desse modo, a história registra, como antecedentes relevantes em termos de documentos com caráter ao menos aproximado com um texto constitucional – nada obstante tenham existido outros documentos como pactos, forais e cartas de franquia, mais genéricos e menos relevantes, historicamente falando – a Magna Carta, que consubstancia o acordo entre o Rei João Sem Terra e seus súditos acerca dos limites de poder da Coroa, em 1215 e, como exemplo complementar, a chamada *Petition of Rights*, promulgada por parlamentares ingleses visando forçar o Rei Carlos I a respeitar direitos imemoriais dos ingleses.²

Sem embargo dos precedentes acima noticiados, foi real e efetivamente somente a partir do século XVII, com o início ou com a propagação mais abrangente e mais substancial das variadas obras no campo político-

social, é que notamos um maior incremento na contemplação do tema como algo de fato importante na composição da vida política de uma nação.

Por essa época, ia sendo paulatinamente sedimentado o uso da expressão *pacto social* justamente para expressar a necessidade de se adotar um instrumento que funcionasse como uma espécie de fiel da balança entre o poder estatal e o povo, expressão esta que foi imortalizada por obras como *O Leviatã*, de Thomas Hobbes e *Tratado do Governo Civil*, de John Locke, além de diversos textos doutrinários de Jean Jacques Rousseau. Se somarmos essa idéia com a separação dos poderes dentro do Estado, consagrada de forma lapidar por Montesquieu em sua obra *Espírito das Leis*, teremos já os elementos informadores iniciais de um texto constitucional tal como hoje concebemos.

A partir da Constituição dos EUA, em 1787 e, mais ainda, com a Revolução Francesa de 1789 e a Declaração de Direitos de caráter constitucional que este movimento trouxe consigo,³ vemos tomar assento de forma definitiva na sociedade a ligação entre os direitos ditos como fundamentais àquela época, alçados à categoria de verdadeiras pilastras do estado moderno (liberdade, igualdade e fraternidade), num texto formalmente disposto que albergasse esses princípios: uma Constituição escrita de caráter ou abrangência nacional.

Buscando uma maior didática, podemos situar os elementos tidos como informadores ou essenciais em todo e qualquer texto normativo que pretenda ser uma Constituição, além dos já acima citados:

- a) básica, como texto normativo;
- b) fundamental, ou seja, dela devem derivar as demais leis da nação e
- c) necessidade ou, mais do que isso, necessidade ativa, já que inconcebível seria a existência de uma Constituição sem uma força que lhe desse razão de existir⁴.

Entendidos estes resumidos elementos formadores e constitutivos de um texto constitucional e, mais, o breve histórico acima articulado, entende-se já podermos partir agora para uma análise mais voltada à nossa Carta Magna de 1988 em face dos princípios democráticos.

¹ Aristóteles não foi o primeiro – não nos esqueçamos de que Platão, de quem aliás Aristóteles foi discípulo, já havia se dedicado à análise do Estado e das formas de governo – mas pelo menos, foi o que primeiramente sistematizou de maneira razoavelmente abrangente a idéia de Democracia e de suas qualidades para o Estado e para o Povo. Ver ARISTÓTELES (1991:105-111).

² Cf. FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves (1990:4).

³ A declaração de direitos oriunda da Revolução Francesa, tornada pública em 1789, dispunha: “Toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição”, em FERREIRA FILHO (1990:7).

⁴ LASSALE, Ferdinand (1988:9-10).

3 – O PRINCÍPIO NORMATIVO DA DEMOCRACIA (CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988)

Historicamente, o Brasil, em matéria legislativa, sempre se pautou por inspiração externa, aspecto bastante visível na época do Império, e que persistiu mesmo após o advento da República em 1889, situação que foi também notada, claro, em face dos diversos textos constitucionais brasileiros, a começar pelo de 1824.

Os ideais de liberdade, fraternidade e igualdade, que em meados do século XIX já grassavam por todo o mundo ocidental, influenciando sobremaneira em toda a legislação vigente, foi inspirador também aqui no Brasil. Nesse mesmo modelo, ainda mais, já havia a idéia de busca de uma Democracia. Aliás, sobre a busca da Democracia em nosso país e o papel da constituição nessa busca, registra-se críticas desde sempre, algumas até em tom romântico,⁵ outras num viés mais técnico, mas, com ajustes aqui e ali, bastante pertinentes em seu conteúdo.⁶

Todavia, tomemos logo o estudo da Constituição Federal de 1988 e, numa primeira abordagem, busquemos entender, de forma sucinta, sua situação histórica e as razões que a levaram a ser como é. Assim, ao lado de movimentos internos existentes no país, como a extinção de sucessivos governos de exceção operada em 1985, constatamos também itens ocorrentes no cenário internacional como a queda dos regimes políticos do leste europeu, o processo de construção da União Européia, além de uma necessidade crescente de obter cidadania e identidade pelas nações de um modo geral,⁷ tendo este último item sido notado especialmente nas cisões ocorridas em várias nações como a antiga URSS, a Iugoslávia e a Tchecoslováquia.

O ambiente histórico-social em que se inseria a constituinte de 1987, portanto, era de alegados novos tempos, externamente e internamente, sendo que no caso brasileiro havia um sentimento de resgate das liberdades políticas, um anseio generalizado pela retomada de um rumo democrático para a nação. Nesse aspecto, a idéia de democracia buscada pelo texto

constitucional em análise, vem insculpida já em seu primeiro artigo, estando ali previsto que a República Federativa do Brasil constitui um “Estado Democrático de Direito” (CF/88, art. 1º, *caput*).

A Constituição Federal de 1988 é, ou pretende ser, portanto, um instrumento do que se usou chamar de Democracia Moderna, aquela “baseada na participação livre e igualitária dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas”.⁸ Qual seria, afinal, o significado do *princípio democrático* posto como *norma constitucional* ou como idéia fundamental positivada num texto constitucional?

Muito embora a pergunta acima tenha muito de mera retórica, dada a subjetividade de seu conteúdo ou mesmo do teor de sua resposta, alguns estudiosos tentam respondê-la, como é o caso de Canotilho que nos ensina que, na Carta Maior, por ele chamada “dirigente” (modelo no qual se inserem tanto a Constituição portuguesa, por ele abordada, quanto a brasileira), a *legitimidade* do poder encontra-se normatizada de forma substancial (condicionada ao atingimento de certos fins e à realização de dados princípios) e procedimental (condicionada à observância de regras). O *princípio democrático*, assim, é posto como *forma de racionalização do processo político* e como *forma de legitimação do poder*; destarte, o *princípio democrático* constitucionalmente disposto “sugere a existência de um *objectivo* a realizar através da democracia”.⁹

Prevaleceu no texto constitucional brasileiro a chamada *legitimação substancial*. Destarte, tal aspecto se nota no assentamento dos *fundamentos* e dos *objetivos fundamentais* (CF/88, arts. 1º e 3º, v. g.), e na *legitimação procedimental*, na fixação das regras que controlam as formas de acesso e exercício do poder (arts. 14 a 17, que versam sobre os direitos e os partidos políticos), bem como no estabelecimento do *controle de constitucionalidade*, através do qual se garante a possibilidade de se negar eficácia a qualquer procedimento legislativo inconstitucional (arts. 52, X; art. 97; art. 102, I, a, III, a, b, c; 125, § 2º).

⁵ “Direi apenas que, se esta solidariedade puder um dia ser conseguida, poderemos esperar tranquilos o advento da Democracia no Brasil. (...) se não for possível, é preciso que renunciemos então à esperança de assistirmos o advento da Democracia no Brasil (...) e nos contentarmos com o governo do povo por oligarchias brancas.” OLIVEIRA VIANNA (1927:117).

⁶ “Uma constituição não se faz com palavras bem encadeadas num sistema de preceitos. A ordem social, a ordem econômica, a ordem jurídica e a ordem administrativa, na unidade da ordem constitucional constituem fisiologicamente o Estado” FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira (1991:36).

⁷ MAUÉS, Antonio Gomes Moreira (1998:124).

⁸ MAUÉS (1998:106).

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes (1998:278).

4 – PARTICIPAÇÃO, REPRESENTATIVIDADE E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A democracia, ou o princípio primeiro/basilar da democracia, como sabemos, engloba ou intenta englobar, postulados da *teoria democrática representativa* (órgãos representativos, eleições, pluralismo partidário, separação de poderes) e, de outro, a tendência à implementação de uma *democracia participativa*, através de cidadãos que *aprendem* a democracia, num processo de construção de uma vivência, para, através dela, participar do processo decisório).

Fundado em tais elementos é que o mesmo Canotilho acima citado nos fala de uma relação dialética entre *representatividade* e *participação*, na vivência democrática.¹⁰ Dirigindo nossa atenção mais especificamente para a realidade brasileira, na Constituição Federal de 1988 podemos destacar, exemplificativamente, alguns pontos essencialmente correlatos à questão democrática:

- art. 1º, *caput*, temos a expressão “... Estado Democrático de Direito ...”, em que adjetivo “Democrático” praticamente qualifica a República;
- art. 1º, II, no qual o termo “a cidadania”, mostra-se como fundamento da República;
- art. 2º, em que se estabelece a separação dos poderes, postos como “independentes e harmônicos entre si”, uma previsão bastante peculiar dos regimes democráticos;
- art. 5º, em que são dispostos os direitos e deveres individuais e coletivos, dentre os quais podemos apontar, em seus incisos, exemplificativamente:
 - LXXI, que estabelece a via do mandado de injunção, instrumento destinado a garantir eficácia aos direitos constitucionalmente dispostos;
 - LXXII, implementador do *habeas data*, voltado a garantir o acesso, pelo cidadão, a quaisquer informações a seu respeito, constantes de bancos de dados governamentais ou de entidades de caráter público;
 - LXXIII, conessor de legitimidade a “qualquer cidadão” para a propositura de ação popular, visando combater atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, dentre outros.

Pode-se notar, assim, como a gama de instrumentos constitucionais postos, tanto em relação aos imperativos em face dos Poderes Públicos como à disposição do cidadão para a almejada construção da democracia no Brasil, são amplos.

Como ocorre no país com diversos outros comandos legais vigentes, vale dizer textos legais de cunho infra-constitucional, estes são em regra, lamentavelmente, objeto de muito acanhado uso, observando-se tal timidez por diversas razões que aqui nem cabem ser analisadas.

Em obra de aguda análise e recente publicação, Maria Garcia,¹¹ ao abordar o tema da *representatividade*, a identifica, na atualidade, como “vazia de significado”, em termos práticos, haja vista a fratura estabelecida, na sociedade contemporânea, no aspecto da *comunhão de interesses*. Uma vez prejudicada essa convergência, inevitavelmente abalada a eficácia do modelo democrático-representativo, como hoje o conhecemos.

De fato, se ao termo ou à idéia de democracia se faz seguir a noção, concebida modernamente como indissolúvel, da representatividade e esta, por seu turno, não se faz materializada ou presente de forma efetiva nas nações que pretendem vivenciar a democracia nesses moldes, o sentimento de frustração mostra-se proeminente, daí porque alguns autores, como Maria Garcia, se mostram tão ácidos no trato do tema, como vimos acima.

Robert A. Dahl, da Universidade de Yale, um dos mais destacados estudiosos do tema, nos Estados Unidos, aponta cinco elementos essenciais de caracterização de um regime democrático, dentre os quais, ganha destaque a “efetiva participação” dos membros da comunidade, aspecto que inclusive já vimos acima com outro autor (ver nota 8).

Os estudos de Dahl, segundo se abstrai de suas colocações, indicam que tal *efetividade* seria perceptível num processo em que, anteriormente à implementação de um determinado plano de ação política, a *todos* os partícipes dessa “associação” fossem asseguradas “iguais e efetivas oportunidades”¹² de expressar seus pontos de vista, para os demais membros da coletividade, acerca de como entende devesse ser tal plano.

Todavia, a questão da Democracia como regra de obtenção do consenso, como regra de governabilidade ou auto-direcionamento, se quisermos ser mais abrangentes e idealistas, sofre restrições já bastante

¹⁰ CANOTILHO (1998:279).

¹¹ GARCIA, Maria *et. alii.*, (1997:45-47).

¹² DAHL, Robert A., (1998:37).

avolumadas nos dias atuais, não ficando restrita à de Dahl, como vimos acima.¹³

5 – PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO COMO PROCESSO DINÂMICO

A expressão ou a idéia de princípio democrático como algo dinâmico, em movimento, foi criada por Canotilho. Ao descrever o princípio democrático como um “processo dinâmico inerente a uma sociedade *aberta e ativa*”¹⁴, o mestre português destaca os preceitos constitucionais que orientam a ação política para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF/88, no Brasil), para a promoção da igualdade social e do bem-estar de todos (CF/88, art. 3º, III e IV), para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Muito embora não se possa indicar a ausência ou a pouca vivência da população brasileira num ambiente democrático de fato como causa única de seus males sociais, o fato é que a evidente e notória timidez com que os meios constitucionalmente dispostos para a implementação da Democracia e para a transformação social vêm sendo utilizados, somados à usual pouca atenção governamental a tal sorte de problemas, vêm levando à perpetuação das desigualdades sociais, área em que o Brasil continua, desafortunadamente, figurando como um dos “líderes” nas pesquisas sociológicas realizadas mundialmente.

Isso fica evidente até mesmo quando nos deparamos com a distância observável entre a realidade social do país e o modelo de sociedade “aberta e ativa”, como descrita pelo mestre português já aqui mencionado. Como um item agravante, ainda, pode-se constatar, sem maiores dificuldades, que a prática da política, no Brasil, vem sendo alvo de um crescente desinteresse pelos cidadãos, o que pode ser explicado, ao menos em boa parte, pela própria conduta dos políticos nacionais, no mais das vezes voltados à questiúnculas cujo interesse coletivo é praticamente nenhum, agindo, assim, de forma tacaña e pequena no trato da coisa pública, quando não há verdadeiro degradingolamento para a corrupção, a malversação de

verbas públicas e a impunidade.

Até mesmo o ato de votar, considerado pedra fundamental do processo democrático – muito embora não seja visto, de modo algum, como uma unanimidade em termos de instrumento democrático¹⁵ – vem sendo encarado, cada vez mais, como simples “obrigação” para grande parte dos eleitores, o que acaba por colaborar com a manutenção desse quadro desolador, num círculo vicioso para o qual não se pode prever um fim certo.

Dahl, no mesmo estudo acima mencionado, assevera ainda como outro fator essencial à caracterização de um regime democrático, ao lado da efetiva representação, a igualdade no direito a voto (CF/88, art. 14, *caput*), bem como uma “compreensão iluminada”¹⁶ de cada um dos componentes da coletividade acerca das características de cada uma das alternativas políticas passíveis de serem empreendidas, e suas conseqüências prováveis.

Não se pode olvidar, por outro lado, que esse nível de entendimento ou maturação compreensiva política não será e não pode mesmo ser atingido de forma imediata ou espontânea. A vivência democrática, no Brasil, não conta com mais do que duas décadas – muito embora possamos até diminuir esse prazo já que a primeira eleição majoritária para presidente de fato se deu em 1989 – o que dá mostras claras do quanto ainda há que se trabalhar, neste sentido.

6 – ESTADO, SOCIEDADE E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Outro aspecto de relevo destacado por Canotilho, no texto estudado, se refere ao fato de que, ao menos na Carta Portuguesa, até mesmo os métodos de formação dos órgãos dirigentes dos partidos políticos têm de obedecer à regras democráticas. Este, possivelmente, um dos pontos mais relevantes da incipiência do modelo democrático em prática no Brasil, por diversos motivos.

Muito embora seja fundamento legal que o acesso a mandatos eletivos é monopólio dos partidos políticos (CF/88, art. 14, § 3º, V), constatamos que, no Brasil, a identidade da população com os partidos e mesmo dos próprios políticos com os partidos ao qual se

¹³ Há vários estudiosos atuais que oferecem estudos bastante consistentes sobre a problemática da regra da maioria contida na ideologia democrática moderna. Ao menos duas obras podem e devem ser indicadas neste sentido: CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia: a regra da maioria como critério de legitimação política*, São Paulo: Edusp, 1991 e FARIA, José Eduardo de Oliveira. *Poder e legitimidade: uma introdução à política do direito*, São Paulo: Edusp, 1976.

¹⁴ CANOTILHO (1998:279).

¹⁵ Ver, a esse respeito, interessante trabalho de DURVERGER, Maurice (1975:69-70).

¹⁶ DAHL (1998:37), o autor usa a expressão *enlightened understanding* para a idéia exposta.

conectam, é extremamente tênue, para não dizer inexistente mesmo. Basta ver que, ano após ano, os principais postos políticos do País são disputados, em regra, por “políticos profissionais”, que se revezam na corrida eleitoral, sem qualquer liame mais profundo com o partido político que o sustenta.

Um ponto problemático adicional do sistema de representação partidária, como hoje vigente, no Brasil, diz respeito à não-obrigatoriedade de observância de *fidelidade partidária*, o que leva os candidatos, não raro, a fazer das legendas uma espécie de mera via eleitoral, fato que vem reforçar a tese de que a força dos partidos se dilui e os programas partidários perdem significado.¹⁷

Abordando a temática da representação em ambiente democrático ou na democracia, não podemos deixar de destacar a obra de Pateman, em que esta autora levanta um ponto crucial ao contexto social no qual se deve desenvolver uma democracia, qual seja, a participação social em “áreas alternativas”¹⁸ como fator de disseminação da prática e da vivência democráticas.

Atualmente, as formas de representação política sugerem reflexões, sem as quais sua *práxis* corre o risco de perder sentido. Dallari, citado por Maria Garcia,¹⁹ vislumbra que, para a efetivação do regime democrático, talvez se faça necessária a “superação da representação política, baseada no sistema de partidos, para a adoção de representação institucional”, enxergando-se a idéia de *instituição* como uma “empresa que se realiza e dura num meio social”, a exemplo do que leciona Maurice Hauriou e sua Teoria da Instituição.

7 – ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

O poder político se estabelece em “estruturas de domínio” e o *princípio democrático* não elimina isso; ele “implica uma *forma* de organização desse domínio”,²⁰ como nos ensina o professor lusitano. O mesmo Canotilho prossegue mostrando uma noção fundamental na

democracia participativa ao afirmar que “o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo)”,²¹ fazendo lembrar, inclusive, as idéias de Rousseau sobre a questão da chamada *democracia direta*, cujo poder seria exercido diretamente pelo povo.

O raciocínio acima ainda nos leva ou remete à idéia de *representatividade e participação* e, ainda, à conceituação de *associação*, como um efetivo “fundamento funcional da democracia”. O texto constitucional garante, ainda, o direito à livre associação, “profissional ou sindical” (art. 8º, *caput*) e, também, na forma de partidos políticos (art. 17).

Aos comentários já apresentados sobre os temas da *representatividade* e da *participação*, bem como ao apontamento da necessária formação de uma cultura democrática (o “cidadão de papel”²² não tem lugar numa democracia efetiva), cabe aqui mencionar aquele que, possivelmente, representa o ponto mais delicado do entendimento do sistema democrático: a delimitação do significado conferido ao conceito de “povo”.

Como obra essencial para o estudo dessa questão, podemos apontar *Quem é o Povo?*, de Friedrich Müller, ex-professor de Direito Constitucional da Universidade de Heidelberg, na Alemanha, cujos conceitos acabaram por influenciar os trabalhos de diversos outros constitucionalistas, dentre os quais Konrad Hesse.

Segundo o mestre alemão – que nesse trabalho faz referências diretas à Constituição brasileira de 1988 – as Cartas Políticas valem-se da expressão “povo”, essencialmente, como elemento legitimador de si mesmas, das estruturas de poder por ela constituídas: o “povo” é o detentor do “Poder Constituinte”. Esclarece contudo que, aparentemente, tal recurso retórico não espelha a realidade.

Na edição nacional de *Quem é o Povo?* merece destaque, ainda, a introdução de Fábio Comparato, que traça interessante evolução dos sentidos atribuídos à expressão “povo”, historicamente, em que afirma que “nos países de grande desigualdade social – dos quais o

¹⁷ O exemplo de Fernando Collor de Mello é bastante emblemático, uma vez que foi eleito em 1989 para Presidente da República por um partido político de pouca expressão nacional e, com seu *impeachment* em 1992, assistiu-se ao naufrágio praticamente concomitante do mesmo PRN, o que bem indica a fragilidade do sistema partidário brasileiro. Há projetos de lei e tentativas variadas de se criar uma espécie de fidelização entre o político e seu partido, e mesmo entre os eleitores e os partidos, mas se nota pouca disposição por parte dos políticos em realmente mudar esse quadro.

¹⁸ PATEMAN, C. (1992:146). A autora, neste estudo, analisa em profundidade o processo de autogestão dos trabalhadores na Iugoslávia como exemplo de coletividade participativa;

¹⁹ GARCIA (1997:50-52).

²⁰ CANOTILHO (1998:280).

²¹ CANOTILHO (1998:280).

²² Alusão feita ao título de destacada obra do jornalista Gilberto DIMENSTEIN (1993). São Paulo: Ática.

Brasil é, por assim dizer, o modelo perverso – o aperfeiçoamento democrático não passa necessariamente, tal como sucede em países igualitários (...), pela atribuição de poderes decisórios ao povo”.²³

8 – DIREITOS FUNDAMENTAIS E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Os direitos fundamentais estão ligados umbilicalmente ao *princípio democrático*, sendo ambos, em verdade, elementos fundamentais do chamado “Estado de Direito”, expressão típica não só dos Estados modernos mas também dos textos constitucionais mais recentes, sendo ainda itens intrinsecamente ligados ao próprio constitucionalismo.

Definir direitos fundamentais é tarefa relativamente difícil mas, podemos adotar a conceituação de Canotilho que os vê como direitos subjetivos de liberdade, afirmando, assim, que estes “constituem dimensões impositivas para o *preenchimento intrínseco*, através do legislador democrático, desses direitos”.²⁴

Essa colocação remete a outra obra fundamental do mesmo Canotilho – *Constituição dirigente e vinculação do legislador* – sobre o tema da necessária ligação do legislador, nos países dotados de uma Carta “dirigente”, aos ditames da ordem constitucional, sob pena de verem-se os *programas* idealizados pelo constituinte tornados como mera intenção desprovida de eficácia ou aplicação efetiva.

No Brasil, a grande lista de *direitos fundamentais*²⁵ é dotada, inclusive, de “imunidade” às emendas constitucionais, são cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV). Ademais, o rol disposto no art. 5º é exemplificativo, não taxativo, estendendo-se pela via do seu § 2º. Caso prático marcante dessa imutabilidade, o julgamento da Adin n. 939-7/DF, no qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Emenda Constitucional n. 3, de 1993, violaria a garantia constitucional posta no art. 150, III, *b*, da CF/88 (princípio da anterioridade tributária).²⁶

A essa lista somam-se, ainda, aqueles incorporados ao ordenamento legal pela via dos Tratados Internacionais subscritos pelo Brasil, em *caráter infraconstitucional*, conforme o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal a respeito (Adin n. 1.480-3).²⁷ Há, todavia, entendimentos diversos, no sentido da incorporação automática – e com *status* constitucional, inclusive – das normas de direitos humanos previstas em tratados internacionais.²⁸

Como fator adicional, podemos ainda citar o fato de os direitos fundamentais se dão ao longo de uma *construção histórica*,²⁹ o que parece contribuir para a fragilidade de tais direitos no Brasil, uma vez que aqui, alia-se a juventude em si da nação com a sua ainda mais jovem abertura a uma vivência democrática de fato.

A Constituição Federal de 1988, ao instituí-los todos de uma vez, parece-nos ter “saltado” essa etapa de *construção* e de *conquista* de parte significativa de tais direitos; em síntese, não nos parece possível identificar, no povo brasileiro, uma desejável “familiaridade” com eles, com seu significado, o que acaba por reduzir-lhes o sentido e o alcance.

9 – CONCLUSÃO

Falar sobre princípios democráticos, como quer parecer seja evidente, é tratar de tema vasto em si mesmo, resultando daí que demanda esforço no sentido oposto, qual seja o de limitar o campo de análise, a maior dificuldade aqui. Portanto, o tema *princípio democrático* permitiria, sem dúvida, inúmeras abordagens, todas elas muito mais amplas e ricas do que esse pequeno estudo comporta.

Como vimos, elementos suficientes existem, pelo prisma jurídico, para garantir a concretização da “democracia programática” brasileira. É certo que *toda* democracia se consubstancia, em grande medida, em um programa, posto que se trata de um sistema em construção permanente, como explicitado no título do item 5, acima.

²³ COMPARATO, F. K., em MÜLLER, F. (2000:23).

²⁴ CANOTILHO (1998:280).

²⁵ Muitos são os que criticam o excessivo detalhismo ou a minudência com que se buscou elencar os diversos direitos fundamentais na Constituição Federal brasileira de 1988. Celso Antonio Bandeira de Mello (Folha de São Paulo, 11/03/98) cunhou célebre frase nesse sentido, dizendo que “*O Constituinte de 1988 confeccionou uma constituição para futuro, mas olhando para o passado*”, fazendo referência aos anos de exceção do regime militar (1964-1989) em que os direitos fundamentais foram negligenciados.

²⁶ Cf. MORAES, Alexandre de. (2000:301-302).

²⁷ Cf. MORAES (2000:304).

²⁸ Cf. MORAES (2000:306). Destacam-se, neste mesmo sentido, os entendimentos de Flávia Piovesan e Fernando Luiz Ximenes Rocha.

²⁹ BOBBIO, Norberto (1996:5).

A questão que aqui se levanta diz respeito à “Força normativa da Constituição”, expressão sob a qual Hesse abordou esse tema de forma particularmente feliz. Dentre diversas considerações essenciais a uma melhor compreensão dos problemas afetos à questão da eficácia constitucional, podemos destacar aquelas por ele apontadas como *pressupostos*³⁰ para um bom desenvolvimento da força normativa da Constituição:

- a) Ela deve manter-se próxima da realidade social, política, econômica e axiológica da sociedade a que se destina.
- b) Ela deve ter “condições de adaptar-se a uma eventual mudança dessas condicionantes”, sem que isso implique na necessidades de constantes reformas.
- c) A lhe dar sustento contínuo, deve estar não apenas a profundidade de seu conteúdo, mas a práxis de seus valores, por aqueles aos quais ela se volta.
- d) A interpretação constitucional deve reger-se pelo “princípio da ótima concretização da norma”, de modo a torná-la sempre tão próxima da realidade presente quanto possível.

No caso brasileiro, especificamente, diversas etapas de um longo trabalho ainda carecem de implementação, notadamente no que toca à *formação* de uma cultura popular, de uma base educacional dirigida que a viabilize. Para tanto, não parece existir caminho eficaz que não passe pela *educação popular para a democracia*, o que implica, inegavelmente, em uma complexa decisão política de reforma no próprio modelo educacional do País, como um todo.

Claro que o objeto desse estudo voltou-se à questão dos princípios democráticos na constituição mas, imaginar que isso possa ser um fim em si mesmo seria, na melhor das hipóteses, uma inegável temeridade. A constituição ou as constituições, instrumentos sacramentadores ou ao menos repositórios formais do que os povos desejam de forma seminal para si próprios em termos de auto-condução, se insere num contexto maior, num contexto que passa pela análise mais moderna do Estado Democrático Liberal e o próprio questionamento que se possa fazer sobre a dogmática jurídica que lhe dá sustentação e deveria lhe dar também efetividade na aplicação de seus princípios básicos.

Há, portanto, todo um modelo que passa, no mínimo, por uma transição profunda. A dogmática jurídica liberal e o sistema de direito positivista, assim, mostram amplos e inegáveis sinais de fadiga, sinais esses que, como o próprio Estado Liberal, dificilmente podem ser revertidos nessa tendência de baixa efetividade crescente.

A descrença da população no Estado, através de seu Poder Judiciário, e atores correlatos como o Ministério Público, os advogados, as ONG's do setor, advinda de uma resposta cuja efetividade é frustrante e a conseqüente legitimidade praticamente nenhuma, colaboram para tornar o cenário aqui em exposição, especialmente no que toca à efetividade dos princípios democráticos, tanto mais caótico, abrangendo toda a estrutura do estado democrático de direito e, assim, também o papel do direito e de sua aplicação como forma de garantir e prestigiar abrangentemente o arcabouço dos chamados princípios democráticos que, ao menos em tese, devem lhe informar a atuação.³¹

³⁰ HESSE, Konrad. (1991: 20-23).

³¹ A questão da perda de efetividade do modelo jurídico em vigência, porém, atrai outros comentários igualmente relevantes. Comentando a perda da própria representatividade do modelo, GARCIA, Maria, em sua obra *Desobediência civil, direito fundamental*, (1993:98), lembra da questão inicial fundamental: “Por que obedecer?”, já formulada por Max Weber, e prossegue afirmando que a “obrigação jurídico-política está em cheque pela crise vivida pelo Direito contemporâneo, traduzida pela perda de confiança na soluções normativas (...) onde não há legitimidade, não há autoridade - apenas a força aparece como sinônimo de violência, especialmente quando se tem em vista uma ordem simplesmente imposta ou o prevailecimento da vontade dos mais fortes - ou, apenas, a legalidade”; A interpretação desse mesmo modelo de direito, francamente inspirado em Hans Kelsen, em que se tenta expurgar todo o tipo de variação ou avaliação extra norma (ética, moral, aspectos sociais), é igualmente criticada. SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos, autora de interessante obra intitulada *Violência simbólica e poder jurídico*, (1984: 130), buscando comprovar seu argumento de que o exercício do direito moderno foi transformado em algo fetichista e ritualizado - opinião que obteria a concordância de Niklas Luhmann com toda a certeza - acidentamente afirma que na ótica dos juristas, a sociedade não é gentil nem maldosa, porque a famosa ‘vontade do legislador’, tão decantada nos manuais e tratados discursivos, não tem, estritamente, nenhum caráter. Para ele, uma vez que os juristas-glosadores não conseguem trabalhar com os novos instrumentos das ciências sociais, o direito (texto) deve permanecer inacessível, incompreendido pela sociedade, instrumental, voltado para a manutenção da ordem social, seja ela qual for, tenha ela o caráter ideológico que tiver. O Direito não mente jamais... Vale dizer: o direito existe para obscurecer a verdade social, deixando que ela jogue a ‘ficção do bom poder’; Encerrando, temos um outro estudioso comentando ter sido “o grande equívoco do liberalismo político o de não perceber que a própria sobrevivência do modo capitalista de produção passou a exigir um processo decisório mais ágil, flexível e abrangente, incapaz de ser efetivamente controlado por modelos jurídicos rígidos e fechados”, FARIA (1999:124).

Como grande matéria de fundo de todo esse cenário, portanto, está em cheque o próprio Estado Democrático Liberal e o modo capitalista de produção que o acompanha. Sendo aspecto de muito maior dificuldade modificativa, haja vista que itens inerentes à sua própria existência teriam que ser alterados ou, no mínimo, profundamente questionados, o que lhe alteraria de forma marcante a própria existência.

A democracia, que atingiu no século XX e agora mantém no século XXI, um *status* de intocabilidade enquanto componente do Estado e via única para alcance da felicidade humana – e até mesmo como elemento indispensável do Estado de Direito, a ponto de haver com uma linha lógica: Liberalismo Econômico/Segurança Jurídica/Democracia – já principia a encontrar fortes críticas e poderosos anteparos doutrinários.

Na verdade, a idéia de Democracia como grande motor da felicidade humana já não se sustenta ou, pelo menos, sofre sérias restrições.³²

Eric Hobsbawn, renomado professor de história econômica e social da Universidade de Londres, num trabalho extremamente impactante e bastante direto, intitulado “A Falência da Democracia”, afirma que “hoje em dia as autoridades públicas se vêem constantemente obrigadas a tomar decisões não apenas políticas mas também técnicas, sobre interesses comuns; nessa área, o voto democrático não adianta como guia”.³³ Prossegue ainda o professor em foco, no mesmo trabalho:

“Independentemente de quais fossem as perspectivas antes dos terremotos econômicos de 1997-98, hoje está claro que a utopia de um mercado global e sem Estado, baseado no ‘laissez-faire’, não vai se concretizar. A maior parte da população do mundo, e certamente aquela que vive sob regimes democráticos liberais merecedores do nome, vai continuar a viver em Estados operacionalmente eficazes, mesmo que em algumas regiões desafortunadas o poder do Estado e a administração tenham virtualmente se desintegrado. Logo, a política vai continuar a existir. As eleições democráticas, também. Resumindo: vamos enfrentar

os problemas do século 21 com um conjunto de mecanismos políticos gravemente inadequado para lidar com eles”.

A profunda pressão que os grupos econômicos exercem sobre o Estado num ambiente globalizado, numa forma e intensidade jamais observada e, ainda mais, verificando-se que tal situação não mostra meios de modificação negociada, ou seja, com utilização dos meios disponibilizados por esse mesmo Estado Liberal, chamado de Estado de Direito nessas ocasiões, sugere ou nos conduz a uma situação crítica em que a ruptura é uma hipótese extremamente palpável, restando saber de que tipo esta poderá ser, uma vez que até mesmo a cisão do modelo vigente poderá se dar em termos, formas e modos inéditos.

Há que se ser, ainda mais, que nas sociedades de alto grau de complexidade e fragmentação, como as que atualmente proliferam, onde a *representatividade* é sempre mais frágil, haja vista a dificuldade no estabelecimento de consenso sobre diversos temas (aumentam as *expectativas* e, simultaneamente, aumentam as *frustrações*), comportamentos politizados em âmbitos mais restritos – como identificado por Pateman, no texto aqui citado – parecem ganhar ainda mais relevância e sentido, no sentido de dar nova vida às práticas essenciais da democracia.

Aliás, o tema frustração ou, ainda melhor, frustração como fenômeno social, tão celebrado na obra de Herbert Marcuse e na utilização dela pelos movimentos ditos revolucionários de maio de 68, por exemplo, tem muito a ver com a aplicação eficaz da Constituição Federal.

Talvez, e é mesmo um mero talvez, uma constituição de fato popular, um texto constitucional emanado e de fato aplicado como algo oriundo do povo, possa reverter o clima pessimista de fim de século que hoje domina a Europa, levando um grande estudioso da política e, mais do que isso, das relações poder-sociedade, a afirmar que:

“a contradição entre o crescimento das quantidades produzidas e a diminuição da qualidade da

³² “A democracia liberal demonstrou, ao longo do tempo, que pode ser praticamente inaplicável a certos casos. Em alguns países africanos, por exemplo, a ausência de um ambiente democrático por um período de tempo razoável, transforma sua potencial inserção em algo arriscado. Uma simples eleição torna-se algo temerário, com possibilidades de convulsão social extremamente palpáveis. Nesses casos, um déspota esclarecido pode gerar efeitos bem mais interessantes e desejáveis”, KAPLAN, Robert D. (2000:57). Poderíamos ainda acrescentar que o relativo encanto proporcionado pela Democracia Liberal durante anos no âmago dos países ocidentais capitalistas, especialmente seu alegado poder curativo sobre sociedades imersas em regimes totalitários ou tirânicos, está sendo largamente contestado e isso advém, em grande parte, dos próprios resultados da aplicação desse sistema ou ambiente político na história recente de alguns países, notadamente aqueles em desenvolvimento, cujos resultados, ante essa inserção da democracia, ou são pífios, ou são até desastrosos.

³³ *Folha de São Paulo*, Caderno Mais, 09/09/2001.

vida tende a se tornar o fenômeno mais importante das sociedades ocidentais, ameaçando provocar uma crise muito mais grave que a dos anos 60 e (...) mesmo que existam algumas poucas vitórias (...) tais vitórias isoladas estão imersas num oceano de fracassos cotidianos”.³⁴

Algo, contudo, parece ser certo: o modelo do Estado Liberal e os princípios democráticos por ele defendidos e incensados, tal como conhecemos, não deve permanecer, mesmo sob uma roupagem nova que até pode ser vista como o próprio Neoliberalismo.³⁵

A dúvida aqui é se, uma vez mais e como já ocorrido na história em outros tempos, esse modelo conseguirá modificar-se sem perder seus valores essenciais, bons ou não, projeto que sem dúvida está em curso com a globalização mas, cujos desdobramentos são ainda desconhecidos em sua totalidade. Não há hoje a clareza existente no passado sobre as possibilidades de cada ator social, daí porque são nebulosos os desdobramentos, como aqui afirmado.

Tal como a dogmática católica-cristã, que se mantém poderosa e atuante mesmo após 2000 anos de luta contra as mais variadas forças dissolventes, transformadoras e modificativas – indo desde questões internas até o enfrentamento com novas seitas, atualmente – fica a indagação se conseguirá o Estado Liberal atuar do mesmo modo, adaptando-se, modificando-se mas, preservando sempre o cerne liberal de um modo de produção capitalista, da defesa da propriedade, da segurança jurídica formal e da liberdade individual, todos itens componentes, de um modo ou outro, dos princípios democráticos modernos.

Hoje se mostra como mero exercício de futurologia tentar definir ou mesmo asseverar que elementos comporão a sociedade humana desenvolvida futura, já que nem sabemos se nossos valores e elementos éticos, morais, religiosos, políticos, sociais, ambientais, culturais e até mesmo afetivos, serão preservados nalgum modelo ainda a ser nascido ou, por outro lado, se terão a validade que têm hoje.

³⁴ DUVERGER, Maurice (1975:230-232).

³⁵ “A supremacia do neoliberalismo está sendo questionada, em todo o mundo. São poucos os que ainda acreditam na ‘nova ordem econômica’, ‘mundo sem fronteiras’, ‘aldeia global’, ‘nova economia’ ou ‘fim da história’. Depois da euforia provocada pela queda do muro de Berlim, desagregação do bloco soviético e transformação do mundo socialista em uma vasta fronteira de expansão do capitalismo, logo muito começaram a dar-se conta de que os ‘impasses’, ‘obstáculos’, ‘perigos’ ou ‘ameaças’ não só continuaram presentes como se revelaram crescentes” IANNI, Otávio, A globalização ameaçada, *Jornal Folha de São Paulo*, 8 de junho de 2002. “Se a América Latina adotou um modelo único a partir dos anos 90, chamado de neoliberal ou de Consenso de Washington, a crise atual leva à inescapável tentação de concluir que o modelo fracassou”, *Folha de São Paulo*, 23 de junho de 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.
- DAHL, R. A. *On democracy*. Yale: Yale University Press, 1998.
- DUVERGER, M. *As modernas tecnodemocracias*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FARIA, J. E. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Constituição e governabilidade*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FRANCO SOBRINHO, M. O. *Parlamentarismo presidencialismo*. Curitiba: Juruá, 1991.
- GARCIA, M. et al. *Democracia, hoje: um modelo prático para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 1997.
- _____. *Desobediência civil, direito fundamental*. São Paulo: EDPUC/SP, 1993.
- HESSE, K. *A força normativa da constituição*. Trad. G. F. Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.
- LASSALE, F. *A essência da constituição*. Trad. de A. V. Bastos. São Paulo: Liber Júrís, 1988.
- MAUÉS, A. G. M. *Poder e democracia: o pluralismo político na constituição de 1988*. 1998. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MORAES, A. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MÜLLER, F. *Quem é o povo?* Trad. P. Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- OLIVEIRA VIANNA, F. J. *O idealismo da constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Tradução de L. P. Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, M. C. C. L. *Violência simbólica e poder jurídico*. São Paulo: Edusp, 1984.
- WALZER, M. *Da tolerância*. Trad. A. Pisetta. São Paulo: Martins Fontes, 1999.