

# O DIREITO DAS MINORIAS NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

## Fernando Pavan Baptista

Doutor em Filosofia do Direito e Mestre em Direito Processual pela Faculdade de Direito da USP; Coordenador do Curso de Direito da UNINOVE

### Resumo

Trata-se de uma análise crítica da democracia representativa, estruturada essencialmente na falácia da regra da maioria, apresentando formas alternativas de superação deste modelo pseudodemocrático, que garantam um grau de participação das minorias nas decisões políticas.

**Unitermos:** *democracia; representatividade; minorias; opressão; participação.*

### Abstract

It's a review analysis about representative democracy essentially structured in misconception of generally rules presenting alternative forms of surmount this democratic pseudo code in order to guarantee a certain degree of participation of minorities groups in politics decision.

**Uniterms:** *democracy; representativity; minorities; oppression; participation*

Em meados do século XIX, Lincoln declarou que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. No século seguinte, Churchill declarava que a democracia é a pior forma de governo – exceto por todas as outras.

No decorrer do século XX, a prática da democracia foi aperfeiçoando vários de seus elementos fundamentais, como o sufrágio universal, a possibilidade de oposição, a alternância no poder, a organização, controle e financiamento dos partidos, a liberdade de reunião e de expressão, a utilização da mídia e das pesquisas, além de outras instituições. Porém, a questão da representatividade, em que se apóia toda a legitimação do poder, embora também tenha evoluído, não alcançou ainda um objetivo básico do ideal democrático: exprimir as aspirações das minorias da sociedade. Esse é um dos fatores da deterioração da democracia.

A chamada democracia representativa, cuja legitimidade está calcada na vontade da maioria, pode tornar-se, sob o prisma dos grupos sociais minoritários, uma verdadeira tirania da maioria, capaz de ignorá-los e até reprimi-los, sem violação da lei (o que a torna opressão legal). A vontade da maioria do povo pode estar tão longe dos ideais de justiça quanto a vontade de um ditador qualquer, ainda que, à primeira vista, pareça inconcebível tal afirmação. Não há como corresponder proporções quantitativas com qualitativas, pois são propriedades distintas e independentes entre si. Portanto, o fato de a maioria estar com a razão (no sentido racional e pragmático do termo) é mera casualidade, nunca uma tendência. Inúmeros exemplos históricos retratam isso, não apenas em guerras e revoluções, nas quais maiorias tomam decisões que violam até direitos fundamentais das minorias, mas também no cotidiano político, em que grupos minoritários são obrigados a assimilar sua vontade, na condição de detentores legítimos do poder.

Como evitar esse disparate político? Afinal, a essência da democracia moderna está principalmente na preservação da liberdade individual e não apenas na forma de governo liberal. Se um indivíduo da sociedade é injustamente oprimido por uma maioria governante, então a democracia é desvirtuada em sua condição primeira, ou seja: não somente garantir o governo da maioria, mas também assegurar a sobrevivência, a liberdade e o bem-estar de todos os indivíduos, quer estejam, ou não, representados nas diversas categorias de poder. É preciso encontrar instrumentos que protejam as minorias e promovam uma convivência saudável entre as diversas facções sociais.<sup>1</sup>

## Democracia direta e democracia indireta

Assim como a Cidade-Estado foi desaparecendo do cenário mundial desde a Antiguidade, a democracia direta também se tornou objeto de estudo teórico, sem aplicação prática. No Estado-Nação contemporâneo, diante de sua dimensão e complexidade, torna-se realmente impossível ressuscitar a democracia direta experimentada na *polis* grega de vinte e cinco séculos atrás. Hoje em dia, não se pode conceber que seja possível convocar todos os cidadãos de uma nação para, em praça pública e por voto direto, opinarem sobre todas as decisões da vida pública.<sup>2</sup> Seria operacionalmente impossível, mesmo com os recursos atuais da tecnologia e da informática.

A democracia, portanto, foi evoluindo através dos séculos para uma forma representativa, em que alguns poucos representam outros muitos na esfera decisional do poder. Segundo Bobbio (1997, p.44), “a expressão *democracia representativa* significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Portanto, o cidadão se encontra na dimensão menos ostensiva do poder público, ou seja, seu poder de decisão se limita ao voto,<sup>3</sup> quando

1 Richard Wolheim assim analisa: “A sociedade pode saber o que deseja, expressá-lo inequivocamente mediante o procedimento eleitoral e, em seguida uma maioria assim estabelecida pode aplicar sua orientação política com completo desprezo pelos desejos, interesses ou direitos da minoria. Os temores da ‘tirania da maioria’ foram tema constante no século XIX, a grande era do pensamento democrático. No século XX, a grande era da prática democrática, esses temores em grande parte não se realizaram – embora, significativamente, nos lugares em que se realizaram, o tenham sido numa escala grandemente superior ao pior que se poderia supor. Pareceria que o problema aqui seja mais sociológico do que político, no sentido de que o condicionamento social provavelmente fosse um remédio mais eficaz do que um sistema de freios e contrapesos constitucionais” (In: CRESPIGNY; CRONIN, 1975, p. 103-104).

2 “Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário” (BOBBIO, 1997, p.51). Continua, nas páginas 52 e 53: “que a democracia direta não seja suficiente torna-se claro quando se considera que os institutos de democracia direta no sentido próprio da palavra são dois: a assembléia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*. Nenhum sistema complexo como é o estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente”.

3 “Num grande Estado moderno, mesmo em se tratando de uma democracia, o cidadão comum tem pouquíssimo senso de poder político; não é ele quem decide quais devem ser os problemas numa eleição; estes por sua vez se referem a coisas distantes da sua vida cotidiana e estão quase inteiramente fora da sua experiência, e o seu voto é uma contribuição tão pequena para o total que lhe parece insignificante. Na antiga Cidade-Estado esses males eram muito menores, tais como o são hoje nos governos locais” (RUSSELL, 1979, p. 173).

lhe é permitido escolher um representante que, se eleito por maioria de votos, tomará, em princípio, decisões políticas em consonância com sua vontade, que passam a obrigar todos os demais cidadãos, mesmo aqueles com opiniões divergentes e que não escolheram o representante eleito. Esse mecanismo indireto, adaptado da democracia antiga para as modernas, é conhecido como ‘regra da maioria’.

Importante observar que o poder público fica, indiretamente, nas mãos de uma maioria de cidadãos, que escolheram seus representantes para decidir segundo seus interesses. Ocorre que, no sistema representativo, uma vez eleito, o representante se desvincula totalmente de seus eleitores/representados e passa a ter autonomia para decidir segundo a própria consciência, sem qualquer compromisso formal com sua base eleitoral. A espécie de procuração que lhe é outorgada pelos cidadãos lhe garante liberdade decisória até o fim do mandato. Assim, a própria maioria não vê concretizadas todas as suas aspirações com a atuação delegada a seus representantes.<sup>4</sup>

Agravante é o fato de que não existe uma vontade única e homogênea da maioria, tal qual a expressão ‘vontade do povo’, usada indiscriminadamente por políticos e analistas, possa sugerir. A vontade do povo significa uma coleção de vontades individuais que se aglutinam em um mesmo discurso político, de conteúdo contraditório e sem referência na realidade, mas com força persuasiva sobre as massas.

O que não dizer, então, das aspirações das minorias na democracia representativa?

## **Tirania da maioria**

A idéia de que a razão está sempre com a maioria fundamenta-se em um pressuposto filosófico transcendental, ao aceitar como

<sup>4</sup> Bobbio esclarece: “as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria” (BOBBIO, 1997, p. 47).

dogma a existência de uma consciência coletiva que se identifica com o Bem e a Justiça. Por mais que se racionalize essa posição, não há como evitar o elemento metafísico que, em outros tempos, também anunciava que o monarca tinha sabedoria e poderes divinos, não passíveis de contestação por seus súditos.

A opinião da maioria, em todos os níveis de decisão, e não somente na esfera pública, pode ser prudente ou imprudente, justa ou injusta,<sup>5</sup> de acordo com juízos de valor subjetivos. Estatísticas históricas e argumentos lógicos não podem dar um fundamento de verdade à suposta infalibilidade moral da maioria.

Se na democracia representativa, o poder delegado pela maioria obriga a todos, inclusive as minorias excluídas do polo decisional, então a vontade da maioria prevalece sobre a das minorias, independentemente de ser justa ou injusta, boa ou má. Pode-se ir mais a fundo: se o desejo da maioria for exterminar uma minoria qualquer da comunidade social, terá poderes legítimos para executar essa ação, sem violar a lei positiva, porque é a própria maioria, na democracia indireta, por meio de seus representantes eleitos, que elabora e altera essas leis e a própria Constituição.<sup>6</sup>

Na prática, no entanto, é raro (mas não impossível) ocorrerem tais radicalismos,<sup>7</sup> mas, como já foi dito, se observarmos em um nível mais sutil, no qual o disparate não seja tão flagrante, não há dúvida de que as minorias são ‘democraticamente’ desprezadas nas decisões que envolvem interesses em conflito e, se simplesmente não existissem, isso não faria diferença alguma, pois seu papel político se resume em legitimar o poder exercido pelos ‘representantes do

---

5 É claro que o próprio conceito de Justiça, como entidade, também é metafísico, mas podemos falar de justiça pragmática, isto é, um conceito mutante e evolutivo através dos tempos e que se aproxima do senso comum (o que não deixa de ser uma espécie de consciência transcendental).

6 Fatos como o extermínio dos judeus pelo regime nazista podem ser concebidos também na democracia representativa, desde que amparados por leis elaboradas pela maioria. Estudos recentes demonstram que a maioria do povo alemão na época apoiava a guerra e a perseguição contra os judeus.

7 Bertrand Russell (1979, p.172) exemplifica: “É possível, numa democracia, que a maioria exerça uma tirania brutal e inteiramente desnecessária sobre uma minoria. Entre 1885 e 1922, o governo do Reino Unido era democrático (exceto quanto à exclusão do voto feminino), mas isso não impediu a opressão da Irlanda. Não só uma minoria nacional, mas também uma minoria religiosa ou política pode ser perseguida. A salvaguarda das minorias, na medida em que compatível com o governo organizado, é parte essencial da domesticação do poder”.

povo' (o povo significando aqui sinônimo de maioria da população, como se as minorias não fizessem parte dele).

Podemos concluir, então, que a democracia representativa assemelha-se, na sua essência, a uma 'ditadura da maioria'?<sup>8</sup>

## Princípios da democracia

A trilogia *liberté, égalité, fraternité*, propagada na Revolução Francesa, mantém-se atual e abriga todos os demais elementos da democracia.

O liberalismo é, por muitos, até confundido com a própria democracia, apesar de uma análise menos apaixonada demonstrar que as liberdades públicas são, sim, as principais garantias para exercitar uma democracia, em que os direitos individuais se sobrepõem aos do Estado, portanto, condição *sine qua non* para o regime democrático<sup>9</sup> – necessária, porém não suficiente. O liberalismo, nesse ponto, é especificamente político e assegura as liberdades fundamentais consagradas pela *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*.<sup>10</sup> Para Bobbio (1997, p. 20):

estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais.

---

8 Alain Touraine (1996, p. 119) cita esta reflexão de Tocqueville: "como impedir que, após a destruição das hierarquias tradicionais, a tirania da maioria venha a criar uma ordem social em contradição com a razão?" Tocqueville teria concluído: "A própria maioria não é onipotente. Acima dela, no mundo moral, encontram-se a humanidade, a justiça e a razão; no mundo político, os direitos adquiridos".

9 Sartori (1994, p. 64) explica que a liberdade política é, tipicamente, liberdade *em relação a*, não liberdade *para*. Conclui: "Hoje em dia costumamos chamá-la de liberdade *negativa*". Na página seguinte, continua: "O que esperamos da liberdade política é proteção contra um poder arbitrário e ilimitado (absoluto)".

10 José Eduardo Faria (1989, p. 24) afirma que o princípio da legalidade é o elemento básico do Estado liberal, mas alerta: "Graças a ele, a liberdade formal tem um caráter negativo e defensivo, na medida em que é transformada pelo Estado de Direito em certeza jurídica e garantia individual – dois instrumentos retóricos cuja finalidade prática é garantir as condições de reprodução do padrão de dominação vigente e, ao mesmo tempo, ocultar esse papel mediante a pretensa autonomia e exterioridade do direito".

Por outro lado, podemos identificar democracias nas quais a igualdade está em segundo plano, mas trata-se de um erro de concepção.<sup>11</sup> A igualdade envolve, obviamente, o fator econômico e social e não apenas o político, como a liberdade citada.<sup>12</sup> As nações contemporâneas são compostas de uma enorme diversidade de camadas sociais, econômicas, raciais, religiosas e outras tantas. Não se pode conceber o direito de liberdade sem que haja um mínimo de condições básicas que atenuem as desigualdades presentes, sejam elas naturais ou socioeconômicas, pois, para poder exercer plenamente o direito de voto, garantido pelo liberalismo, é necessário, antes, que o cidadão seja provido pelo Estado de certas condições: 1. meios de sobrevivência digna (incluindo todas as necessidades básicas do ser humano, tais como alimentação, saúde, abrigo e transporte); 2. educação e cultura; e 3. acesso às informações e meios de comunicação. Portanto, o Estado-Providência ainda se faz necessário para compensar as desigualdades sociais e propiciar um nível de igualdade compatível com o regime democrático, na falta do que as massas ficam vulneráveis à condição de objeto de manipulação, e a democracia torna-se um conceito vazio.

O conceito de democracia deve evoluir da noção singela de regime político para a noção mais abrangente de um Estado social liberal. Tratar desigualmente os desiguais indica um caminho para o ideal igualitário.<sup>13</sup>

A fraternidade, por sua vez, representa, além do fator humanista, o respeito pelo próximo, o que, na teoria da democracia, traduz-se como o princípio da tolerância e da abertura. É aqui que se pode antever ‘a luz do fim do túnel’ para as facções minoritárias da sociedade. Na medida em que a maioria aceita a existência das minorias, diverge, mas respeita suas vontades e propicia uma abertura política para elas se manifestarem e participarem do poder

11 Para Sartori (op. cit., p. 112), a igualdade é um ideal moral.

12 Sartori (op. cit., p. 117) analisa a progressão histórica do conceito de igualdade em quatro classes: a) igualdade jurídico-política; b) igualdade social; c) igualdade de oportunidade; d) igualdade econômica.

13 Para Bobbio (op. cit., p. 112), “a passagem do estado liberal para o estado social é assinalada pela passagem de um direito com função predominantemente protetora-repressiva para um direito cada vez sempre mais promocional”. Conclui a seguir: “para que uma sociedade qualquer permaneça reunida é preciso que se introduza também algum critério de justiça distributiva”.

decisional. Essas minorias saem do ostracismo e passam a influenciar os rumos da nação e a ter defendidos seus interesses.

Touraine (1996, p. 191) considera apropriadamente que a definição da democracia passa pela compreensão do outro, pelo reconhecimento institucional da maior diversidade e da maior criatividade possível, demonstrando como unidade e diversidade são interdependentes.

Na democracia indireta representativa, dos três princípios democráticos citados, apenas o da liberdade permanece sempre evidente, o que torna esse regime imperfeito e distante do ideal democrático.

### **Democracia participativa**

As democracias representativas, seguindo a tendência humanista deste século, buscam adaptar-se às sociedades pluralistas, aprendendo a conviver com os contrários e a admitir a inevitabilidade da dissensão,<sup>14</sup> por meio do suporte da opinião pública. No entanto, ainda que seja um avanço, o respeito aos direitos das minorias não implica sua participação efetiva em todos os níveis do poder, ainda que de forma proporcional. Sistemas de freios e contrapesos constitucionais têm amenizado o problema, mas a solução parece ser mais cultural do que política, porque se todas as decisões, por princípio, são tomadas por maioria de votos, de nada adianta o voto das minorias, de nada adianta o direito de oposição, pois serão sempre votos vencidos. Sua oportunidade de triunfo somente se realizará quando acompanhar a vontade da maioria, ou das maiorias, já que nem sempre há uma maioria monolítica,<sup>15</sup> abdicando de suas aspirações para coligar-se, em troca de algumas reivindicações.<sup>16</sup> Qual a saída para esse

14 Robert Dahl (1997, p. 46) afirma que “em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar, e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política”.

15 O sistema político majoritário tende a ignorar as minorias, que no seu todo, frequentemente, formam uma maioria. Dessa forma, os governantes são, na verdade, representantes de uma minoria da sociedade.

16 Diz Burdeau (1970, p. 109): “Incapaz de se congregarem num consenso sólido, a opinião já não se manifesta senão pelo seu fracionamento entre as tendências partidárias. Cada partido, valendo-se da sua força eleitoral, pode então perfeitamente reivindicar uma parcela do Poder. Mas este Poder é aferente a um programa que esbarra no programa dos outros partidos. Para superar o impasse, é indispensável recorrer ao Poder de Estado, por hipótese global”.

impasse, uma vez que não é possível atender ao mesmo tempo a aspirações divergentes?

John Randolph Lucas (1975, p. 113) afirma que a participação é a melhor garantia contra a tirania.<sup>17</sup> A participação política não deve limitar-se a uma atuação passiva de controle sobre o poder, mas a uma ação ativa de ingerência direta no poder. Quanto mais elementos da democracia direta forem incorporados à democracia indireta, maiores serão os canais de participação disponíveis para a manifestação de todas as camadas da comunidade. Surge, assim, uma democracia semidireta, ou participativa. Então o plebiscito, o *referendum*, instrumentos jurídicos como a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Injunção, assim como o livre acesso à tutela jurisdicional, propiciam uma participação direta do cidadão e das minorias excluídas na gerência do poder público, se não na tomada de decisões, pelo menos no seu controle.

Por outro lado, no procedimento parlamentar democrático existem várias etapas decisórias que vão compondo o exercício do poder, funcionando, ao mesmo tempo, como filtros dos excessos e absorventes dos anseios da sociedade, abrindo-se um canal para expressão das minorias excluídas, e fechando-se, paralelamente, o canal para os abusos da maioria detentora do poder.

Na esfera informal, encontramos também os grupos de interesse (ONGs), associações de classe (sindicatos), lobbies e a mídia que, de forma indireta, suprem a falta de representatividade dos partidos, influenciando parlamentares e exercendo pressão sobre a opinião pública, como meio de manifestar suas aspirações políticas, econômicas, sociais e outros interesses institucionais e difusos, o que constitui um canal eficiente de participação para as minorias.<sup>18</sup> Assim, o fluxo do poder se torna cada vez mais ascendente, isto é, vai de baixo para cima, e menos descendente (de cima para baixo). Como último recurso, a participação minoritária se manifesta por vias violentas, por intermédio de grupos

17 Na mesma obra, às páginas 131 e 134, Lucas considera que o voto constitui uma forma de participação mínima e tem um valor simbólico, embora com conseqüências práticas relevantes.

18 Robert Dahl (op. cit., p. 43) conclui que, "na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política".

guerrilheiros ou associações ilícitas, que atuam à margem do Estado e das instituições democráticas.

A participação institucional, por sua vez, pressupõe custos para o Estado e para o cidadão, tanto na sua operacionalidade quanto em sua fase anterior de conscientização da comunidade.<sup>19</sup> Essas condições materiais e psicológicas não ocorrem por um simples decreto, mas necessitam de tempo e vontade política, portanto dependem da evolução econômica e cultural da sociedade.

Quando Robert Dahl (op.cit., p. 29) fala em *poliarquia*, admite a impossibilidade de atingir-se a democracia plena, idealizada,<sup>20</sup> mas escalona as democracias possíveis segundo um grau de aperfeiçoamento em “pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação”.<sup>21</sup> Ademais, deve haver uma contínua correspondência entre a atuação dos governantes e as aspirações dos governados.

A utopia da democracia, portanto, está longe de ser alcançada quando se pensa o direito das minorias. A diminuição das desigualdades e a tolerância da dissensão, neste caso, são tão importantes quanto as garantias das liberdades fundamentais. O caminho passa pelo aperfeiçoamento das instituições democráticas e pela domesticação do poder. Da democratização do Estado, deve-se passar à democratização da sociedade (1997, p. 55).

Não obstante, talvez seja pertinente parafrasearmos Churchill: a regra da maioria é a pior das regras da democracia, exceto por todas as outras.

---

19 Vide John Randolph Lucas, op. cit., capítulo XI.

20 Bobbio (op. cit., p. 41) reafirma que Rousseau também estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá, porque requer muitas condições difíceis de ser reunidas. Isto significa que até mesmo a antiga democracia grega não preenche todas as condições.

21 É ainda Dahl (op.cit., p. 28) que afirma: “Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo. Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade”.

## Referências

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BURDEAU, Georges. *O Estado*. Buenos Aires: Publicações Europa-América, 1970.

CRESPIGNY Anthony de; CRONIN Jeremy (Orgs.). *Ideologias políticas*. Brasília: EdUnB, 1975.

DAHL, Robert. *Poliarquia – participação e oposição*. Edusp : São Paulo, 1997.

FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça – a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: EdUnB, 1975.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

RUSSELL, Bertand. *O poder – uma nova análise social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* São Paulo: Vozes, 1996.

