

DEMOCRACIA: PERVERSÕES E FRAGILIDADES

PEDRO DE PEZARAT CORREIA

1. Introdução

Neste I Congresso da Democracia Portuguesa, que em boa hora a Associação 25 de Abril decidiu promover culminando as comemorações do 30.º aniversário do 25 de Abril, propus-me participar no Painel Democracia por uma razão principal. Porque continuo a acreditar que a democracia é o sistema que melhor pode responder às legítimas exigências dos cidadãos para participarem nas decisões da *res publica*, mas me perturba e preocupa a permanente constatação dos desvios e vícios que a democracia vem exibindo e que podem contribuir para o seu descrédito.

Não pretendo, então, discorrer filosoficamente sobre os fundamentos da democracia, ou formular ciência política sobre os vários modelos alternativos que cabem no seu espectro conceptual. Deixemos isso para os mais habilitados politólogos ou sociólogos. Pretendo apenas, mais modestamente, com base na experiência que acumulei ao fim destes 30 anos de participação cívica empenhada, que tantas vezes me obrigou a reequacionar as ilusões dos tempos em que a democracia em Portugal era apenas uma ambição que perseguíamos e cultivávamos através duma formulação teórica, reflectir sobre a realidade que essa mesma experiência nos evidenciou e as exigências que nos coloca. Isto se queremos preservar e aperfeiçoar aquilo que legitima a democracia como o sistema do povo, pelo povo e para o povo.

Por isso optei por uma reflexão que apenas incidirá sobre o que me parece serem as perversões e fragilidades da democracia.

Independentemente das imensas definições sobre o conceito a democracia deve ser, na prática, uma dupla forma de relacionamento, cívico e institucional.

Será uma forma de relacionamento cívico das pessoas no seio de uma sociedade, na medida em que for capaz de harmonizar a defesa dos direitos individuais com a subordinação dos interesses pessoais aos colectivos, em que cultivar o respeito pelo outro, em que promover um código de valores consuetudinariamente adquiridos e aceites, em que consolidar direitos e deveres e em que fomentar e desenvolver uma forma de participação que se pode chamar de cidadania activa e consciente. Numa síntese muito breve, pode dizer-se que, se assim for, é o sistema em que cada cidadão é capaz de tomar consciência de que a sua liberdade e os seus direitos são, não apenas indissociáveis da liberdade e dos direitos dos outros, mas passam pela liberdade e direitos dos outros. Se cada um se preocupar apenas com a sua liberdade pode dispensar a liberdade dos outros. Se cada um se preocupar com a liberdade dos outros está a construir a sua própria liberdade.

Mas a democracia é também uma forma de relacionamento institucional da sociedade com o poder, dos cidadãos com o Estado. Georges Burdeau, no seu livro de 1970, mas sempre actual, *O Estado* (a), escreve que «(...) os homens inventaram o Estado para não terem de obedecer aos homens (...) o Estado é uma forma do poder que enobrece a obediência» (p. 17). Isto será verdade se o Estado for uma emanção democrática daquela sociedade democrática, isto é, for expressão de uma sociedade que, livre e conscientemente, escolhe os órgãos e os membros do Estado, o seu quadro institucional, as suas regras de funcionamento, dispõe dos instrumentos para os fiscalizar e da capacidade legal

para os destituir. O relacionamento institucional passa pela aceitação mútua, na sociedade e no poder, de um código de normas legal e legitimamente imposta.

Estas duas formas de relacionamento democrático, cívico e institucional, situam-se em domínios diferentes e, na actualidade, manifestam-se segundo dinâmicas tendencialmente divergentes.

O relacionamento cívico é do domínio cultural e tende a manifestar-se através de percursos autónomos, consoante os espaços civilizacionais. E, assim, a nível global da humanidade, configura uma dinâmica centrífuga, em que cada sociedade busca modelos identitários genuínos.

O relacionamento institucional é do domínio político e o sistema da globalização gera uma tendência para a generalização de um modelo único de democracia, que nasceu e se desenvolveu no ocidente cristão, capitalista, e se traduz numa influência determinante do centro sobre a periferia. Configura uma dinâmica centrípeta focada na hiperpotência global.

Exactamente porque estas duas formas de relacionamento democrático se manifestam segundo dinâmicas divergentes e antagónicas, entram frequentemente em conflito.

2. Democracia e legitimação do poder

É a democracia enquanto forma de relacionamento institucional, enquanto relação entre sociedade e poder, entre cidadãos e Estado ou, mais objectivamente, enquanto modelo de exercício de poder, que escolhemos como tema da nossa comunicação neste Congresso. Porque é aí que, nos tempos que correm, por vícios próprios e por efeitos perversos da globalização – que, em tese, a deveria promover e aprofundar – a democracia suscita mais preocupações quanto às suas vulnerabilidades.

O que distingue a democracia das outras formas de poder é a legitimidade. Falo da legitimidade do poder face aos cidadãos.

É certo que há outras fontes de legitimação do poder, como a legitimidade revolucionária ou a legitimidade libertadora, quando se impõe pôr termo a regimes ilegítimos, opressores, ditaduras internas ou ocupações estrangeiras. Mas estas são sempre legitimidades transitórias e não institucionalizadas.

Dado que o poder subentende, sempre, uma autoridade e uma obediência, a virtude da democracia coloca-se em termos de legitimar a autoridade para dignificar a obediência. Enobrecer a obediência, nas palavras de Burdeau já acima citadas. Sem autoridade legítima a obediência é servidão e, inversamente, a desobediência à autoridade legítima é subversão.

É por isso que o cerne da democracia se situa na questão da legitimidade do poder. Georges Burdeau, mais uma vez ele, elabora uma reflexão interessante e lapidar sobre esta matéria, que inspira as considerações que adianto.

A legitimidade do poder funda-se em duas componentes, a legitimidade genética, que lhe confere o estatuto formal e a legitimidade funcional, que lhe assegura o conteúdo substantivo.

A legitimidade genética é a que deriva do acesso ao poder, isto é, da forma como o poder é conquistado. A democracia é, em teoria, o sistema em que o poder é acessível, isto é, em que deve ser reconhecida à generalidade dos cidadãos, no pleno uso das suas capacidades cívicas, sem condicionamentos de casta, de raça, de crenças religiosas, de estatuto social, económico ou cultural, o direito de se candidatarem ao exercício de cargos no poder. Daí que o acesso ao poder deva resultar de uma escolha livre dos cidadãos sendo por isso expressão

da liberdade; deva assentar em regras previamente estabelecidas fundando-se no direito; deva corresponder a um mandato popular pelo que é emanado do exterior de quem o detém e não é inerente a qualquer privilégio inato. É este quadro o paradigma que confere substância à democracia representativa.

Por outro lado a legitimidade funcional do poder é a que resulta do seu exercício. Mais uma vez parafraseando Burdeau, «(...) *não basta ao poder prevalecer-se da sua origem. Ele justifica-se pela função que cumpre*» (p. 195). Quer dizer que, na prática, a democracia tem de ser o regime em que o poder é um serviço em benefício da sociedade. Em democracia a legitimidade também passa pela forma como o poder exerce as suas funções, pela qualidade do serviço prestado, pelo respeito com os compromissos assumidos quando do acesso ao poder, pela verdade e confiança no relacionamento com os cidadãos, pela credibilidade que o carácter e o comportamento dos detentores do poder é capaz de transmitir.

Mas há ainda uma outra vertente da democracia funcional. É a que envolve a questão decisiva do controlo do poder. Porque a democracia é o regime em que o poder não é arbitrário, não é irresponsável. É o regime em que o poder é controlável. E que, sendo controlável, é susceptível de ser retirado se estiver a ser ilegitimamente exercido.

A primeira condição essencial para um efectivo controlo do poder reside na separação dos poderes, tal como nos legou Montesquieu com o *De l'esprit des lois*, em 1748, em que o legislativo, o executivo e o judicial, com competências independentes e delimitadas, mutuamente se fiscalizam e controlam. O esvaziamento de poderes de uma destas instâncias em benefício das outras, a permuta ou usurpação das respectivas competências, atinge a própria natureza da democracia.

Mas este ainda é um controlo no interior do próprio poder. A democracia contempla um controlo do poder que vai bem mais longe. É o que passa pela participação cívica dos próprios cidadãos, uma participação que seja geral e permanente. Em democracia os cidadãos delegam noutros, por si escolhidos, a sua representação nas estruturas do poder, mas não alienam a sua soberania. É por isso que a democracia funcional também é identificável com a democracia participativa.

3. Fragilidades e perversões da democracia

Desde os alvares da democracia moderna no ocidente, com o Século das Luzes, a linha separadora entre sociedades e Estados democráticos e não democráticos, segundo o conceito liberal e ocidental, tem sido preferencialmente definida pela componente genética. Democráticos são considerados os que resultam de eleições livres e pluripartidárias, sendo os outros remetidos para o rótulo genérico de não democráticos. De uma forma geral não era normal questionar a transparência nem a legalidade dos processos onde o sistema funcionava, pelo que a legitimidade genética não era posta em causa.

É na componente funcional que as democracias se têm mostrado mais vulneráveis e sujeitas aos abusos do poder.

A perversão mais corrente da democracia funcional reside no desrespeito pelos compromissos assumidos quando do acesso ao poder. A generalização do princípio de que o poder é julgado periodicamente quando das consultas eleitorais, no termo da vigência dos mandatos, sempre invocada por quem está no poder, é um pretexto de impunidade e a mais frequente exibição desta violação da

democracia funcional. Tal permite o investimento num menu de medidas mais cativantes guardadas para os meses que precedem as eleições seguintes, para captar o leitorado mais desprevenido e fazer cair no esquecimento todos os pecados anteriores. Tenta-se assim distanciar o controlo geral e permanente da democracia participativa, levar os cidadãos a alienar a sua responsabilidade cívica. O poder é frequentemente exercido por personalidades de carácter pouco recomendável, com *deficit* de credibilidade e de obra feita, que vêem na sociedade uma massa manipulável através de alguns truques e pequenas habilidades.

À sombra daquelas perversões outras se infiltram, identificáveis com o rótulo genérico de abusos do poder, neles se incluindo o recurso excessivo às forças de coacção, a instrumentalização do aparelho de Estado, a manipulação da comunicação social, formas insidiosas de mentira, corrupção, de nepotismo. Quando o poder da hiperpotência do actual sistema global recorre ao embuste consciente e à manipulação de dados para envolver o seu país e o mundo numa guerra de agressão, está-se perante a perversão da democracia funcional à dimensão mundial. Quando o Ministro da Defesa Nacional de Portugal mente aos portugueses, no regresso de uma viagem de Estado ao Pentágono, afirmando que vira provas insofismáveis da existência de armas de destruição maciça no Iraque e de ligações do regime de Bagdad à Al Qaeda, para justificar o apoio e envolvimento de Portugal na mesma guerra de agressão conduzida pela hiperpotência, armas e ligações que se provou não existirem e das quais, portanto, não era possível ver provas, é a óbvia perversão da democracia funcional à dimensão nacional. São apenas exemplos recentes mas que são paradigmáticos porque foram utilizados tendo como pretexto a democracia, a defesa do mundo democrático contra uma ditadura, o apoio a parceiros democráticos contra os que o não são.

Outra manifestação perversa de violação da democracia funcional decorre do próprio sistema da globalização. O surgimento e afirmação de um centro de poder a nível global, aliás também carente de legitimidade genética, o fomento de espaços político-económicos supranacionais alargados e a proliferação de poderes “fácticos” transnacionais, está a distanciar progressivamente os cidadãos dos centros de decisão, cujos membros eles não escolheram e a maior parte das vezes nem sequer conhecem, com a consequente desmotivação de participação política. É um golpe profundo na democracia participativa.

Onde a componente funcional da democracia se confronta com uma perversão estrutural do próprio sistema, dificilmente contornável, é no respeito pela separação de poderes que é, como vimos, condição da própria democracia. O equilíbrio e relacionamento recíproco entre legislativo e executivo, emanando da mesma maioria partidária vencedora das eleições é, em si mesmo, portador dos germens da sua inversão, logo da sua negação. O líder partidário assume, por regra, a chefia directa do órgão executivo, o governo e, de forma indirecta, também a do grupo parlamentar do seu partido maioritário no órgão legislativo. Como resultado temos o executivo a controlar e fiscalizar o legislativo em vez deste controlar e fiscalizar o governo, um dos mais genuínos atributos da separação de poderes e, portanto, da democracia funcional. O que se passa com as comissões parlamentares de inquérito, com a sua autorização, com a sua composição, com o seu funcionamento, seja para investigar o executivo, seja para investigar o próprio legislativo ou instituições de ambos dependentes, que só são viabilizadas quando interessa à maioria e ao governo, constitui a evidência do

esvaziamento da separação de poderes, dos efeitos perversos da fragilidade da democracia funcional.

A própria separação do poder judicial não é imune a esta fragilidade. Não dispondo de legitimidade democrática genética autónoma, ela é-lhe delegada em parte por uma representatividade corporativa e em parte pelos poderes legislativo e executivo. Quando o julgamento do poder judicial tem de incidir sobre outras instâncias de poder a sua independência é frequentemente abalada.

Por último, a deliberada obstaculização à participação popular, as manobras para desmotivar a chamada sociedade civil, a marginalização de sindicatos, das mais variadas comissões cívicas, de trabalhadores, de moradores, de consumidores, de solidariedade, de activistas da paz, de dinamizadores culturais, a alienação cultural, traduz-se noutras formas de esvaziamento da democracia participativa e do seu papel enquanto instrumento decisivo do controlo do poder. Acima de tudo o desprezo pelas manifestações inorgânicas da opinião pública, mesmo quando elas atingem dimensões que não podem ser ignoradas enquanto expressão de significativas camadas da sociedade. As avalanches de multidões nas ruas de muitas cidades europeias contra a guerra de agressão no Iraque contrastaram de forma chocante com as opções seguidistas dos respectivos governos que, sem qualquer apoio popular, optaram pelo alinhamento com Washington. Está implícito no pensamento de Immanuel Kant, coerente com o seu culto pela utopia da paz perpétua e universal, que numa democracia (República) o povo pode decidir contra a guerra (b). A verdade é que, como regra, quando os governantes dos Estados democráticos decidem, no seu círculo restrito do poder, avançar para a guerra, não consultam o povo e ignoram as movimentações populares contra a guerra. Depois tratam de manipular a opinião pública sobre a inevitabilidade da guerra, a sua justificação “defensiva”, a moralidade do combate dos “bons contra os maus”, a legitimidade da luta democrática contra os regimes totalitários.

A componente funcional da legitimidade democrática é objecto de uma ofensiva tenaz, generalizada e concertada.

Mas, mais recentemente, com o advento da era e do sistema unipolar da globalização, foi a própria componente genética da legitimidade democrática que começou a ser vulnerabilizada.

Um dos objectivos anunciados pela globalização é a generalização da legitimidade democrática a todos os Estados do mundo. Foi assim que passaram a ser considerados como incluídos no sistema os Estados que promovessem eleições “livres”, como tal classificadas as que assentassem numa base pluripartidária. Isto tem dado lugar às mais paradoxais situações, aliás do domínio público, até porque o núcleo duro do sistema global e a sua hiperpotência dominante assumem expressamente que, nos países da periferia, é mais importante a estabilidade do que a liberdade. Daqui que desses actos eleitorais resultem, com alguma frequência, regimes que democraticamente são caricaturas de legitimidade genética e a negação de legitimidade funcional. Mas são tolerados se garantirem uma estabilidade regional favorável ao núcleo liderante do sistema global.

O efeito desta tolerância com a perversão da legitimidade genética é, porém, mais profundo, porque ela vai mesmo atingindo o próprio ocidente, auto-assumido como a fortaleza guardiã da democracia. Nos países mais ricos da América e da Europa o acesso aos órgãos do poder começa a ser reserva de uma minoria multimilionária, por isso as eleições transformaram-se num mercado, mas um mercado que exige enormes investimentos. Diz-se que nos processos

eleitorais dos Estados Unidos se discute cada vez menos os programas dos candidatos e cada vez mais os orçamentos das candidaturas. O poder nos Estados Unidos da América saído das eleições de 2000 esteve minado nos alicerces da sua legitimidade genética e, em Portugal, essa mesma legitimidade do poder instituído em 2004 foi muito controversa e contestada. Não têm conta os casos de duvidosa transparência eleitoral em Estados dos quatro cantos do mundo, na Europa, na América, em África, na Ásia. Estas fragilidades genéticas arrastam óbvias consequências na legitimidade funcional, porque o maior objectivo dos detentores do poder passa a incidir na preocupação com a eleição seguinte, para garantirem *a posteriori* a legitimação genética de que careceram à partida.

Em suma, a globalização da democracia veio, paradoxalmente, pela primeira vez, combinar os efeitos mais perversos das fragilidades genéticas e funcionais da legitimidade democrática.

4. Novos cantos de sereia

Os responsáveis políticos dos países onde a democracia está mais consolidada conhecem estas vulnerabilidades e perversões mas não se mostram muito apostados em corrigi-las. O problema é que, quando se ascende ao poder, a maior preocupação passa a ser a sua preservação. Invoca-se com demasiada persistência Wiston Churchill, por ter afirmado que a democracia é o pior dos sistemas com excepção de todos os outros, o que revela uma grande dose de conformismo. Assim não fosse e a preocupação deveria ser procurar fazer da democracia o melhor dos sistemas, incluindo todos os outros.

Alguns politólogos bem colocados vêem diagnosticando correctamente os males, mas suscitam reservas acerca das terapias propostas.

Um nome em ascensão nos meios intelectuais e políticos dos Estados Unidos, com boa aceitação nos círculos do poder neoconservador, é Fareed Zakaria, cujo livro recente, *O futuro da liberdade – a democracia iliberal nos EUA e no mundo* (c), conheceu grandes êxitos editoriais. O autor confronta o que chama a democracia iliberal, a que apenas assenta na legitimidade genética, com a democracia liberal, em que privilegia a componente liberal, no sentido da liberdade, do Estado de direito mas cada vez com poderes mais restritos, do liberalismo económico, da recusa da democracia participativa. Isto é, para Fareed Zakaria, a segunda componente da legitimidade democrática para além da genética, é o liberalismo e não a funcional. Ou, o que dará no mesmo, a legitimidade funcional confunde-se com o liberalismo e é esta que ele privilegia. Por isso, quase a terminar o seu livro, Zakaria sentencia que «*O que temos necessidade em política, hoje em dia, é menos democracia, não mais*» (p. 241).

Também em Portugal, um dos mais elogiados economistas da área liberal e que tem vindo a ser promovido na área política actualmente no poder, António Borges, em recente e longa entrevista-reportagem na revista *Pública* do semanário *Expresso*, de 06 Nov 04 (?), criticando a evolução do sistema democrático em Portugal, afirmava, na sua perspectiva muito tecnocrática, que «*Não há regime melhor do que a ditadura iluminada. Se houvesse um príncipe perfeito conseguíamos maravilhas*».

5. Conclusão

Confesso que não acredito nos políticos iluminados e, como a política é tarefa de homens, também não acredito nas ditaduras iluminadas. E quanto a messiânicos “príncipes perfeitos”, já tivemos, num passado ainda recente, quanto baste e sabemos as maravilhas que conseguimos. De Fareed Zakaria, ainda que partilhe algumas das denúncias que formula, distancio-me da receita, que me cheira excessivamente a neoconservadora, com tudo o que o termo significa nos Estados Unidos do início do século XXI. Não é de menos democracia que precisamos hoje, em toda a parte, incluindo a Europa e os Estados Unidos, mas de melhor democracia.

A legitimidade genética da democracia é certamente susceptível de ser aperfeiçoada, sendo que o primeiro passo terá de ser o travão ao desgaste que vem enfrentando com responsabilidade das elites políticas. Mas é fundamental dar passos concretos no sentido de fomentar a consciencialização cívica, de incentivar a cidadania activa, de conferir a todos os potenciais candidatos iguais oportunidades independentemente das fortunas pessoais, de dar, enfim, mais verdade à democracia representativa. O sistema partidário é essencial para acolher e apoiar cidadãos com base exclusiva no seu valor e também para o enquadramento das distinções e tendências ideológicas e programáticas. Mas tem de ser confrontado com a exigência de melhorar o seu próprio funcionamento e a com consciência de que a participação política não se esgota nas suas fronteiras.

A correcção dos desvios e o aperfeiçoamento da legitimidade funcional é mais complexo, requer mais coragem e participação. Mas é uma condição da salvaguarda da democracia. Passa também, certamente, por uma maior participação cívica, que tem de ser incentivada e não dificultada, por um maior inconformismo e maior exigência dos cidadãos face aos eleitos. O progressivo afastamento dos centros de decisão consequência da dinâmica da globalização, tem de ser compensado com uma real descentralização e regionalização que aproxime os cidadãos dos centros decisórios que têm mais a ver com a sua vida quotidiana. Mas exige também uma política mediática e cultural que crie hábitos de preocupação e participação nos problemas aparentemente mais distantes, a segurança, a paz e os conflitos internacionais, as relações externas, as questões macroeconómicas, que inevitavelmente se reflectem nos seus problemas imediatos. O fórum social mundial, como resposta à globalização dirigida pelos G-8, pode constituir um despertar, um incentivo à participação cívica que, vindo da periferia para o centro, pode trazer novos contributos à construção de uma legitimidade democrática.

Onde, provavelmente, as soluções parecem menos evidentes, é na correcção dos pecados do controlo do poder, nomeadamente na inversão do relacionamento entre o executivo e o legislativo. Toda a gente reconhece que o funcionamento do sistema é democraticamente deficitário, mas ninguém parece interessado em corrigi-lo. Não será fácil, de facto, porque contrariá-lo vai contra a lógica do sistema. Pelo meu lado, confesso modestamente, não tenho propostas pré-fabricadas a adiantar. O que penso é que vale a pena identificar o problema, localizar as suas principais contradições e encetar a busca de soluções. É uma investigação necessária e indispensável.

A democracia tem um longo percurso percorrido, desde a Antiguidade Grega, com avanços e retrocessos, longos períodos de interregno, experiências

alternativas. Nunca foi perfeita e, provavelmente, nunca o será. Mas é positivo visar o objectivo da perfeição. Conhecendo-lhe as fragilidades e as perversões, mais perverso ainda será não tentar corrigi-las.

A democracia, no seu conceito mais nobre, legitimada genética e funcionalmente, pode ser uma utopia. Como todas as utopias vale a pena persegui-la porque, aproximando-nos dela, torna-se a realidade melhor.

Notas:

(a) BURDEAU, Georges – *O Estado*, Publicações Europa-América, Mem Martins, s/d

(b) SOROMENHO-MARQUES, Viriato – *Razão e progresso na filosofia de Kant*, Edições Colibri, Lisboa, 1998

(c) ZAKARIA, Fareed – *O futuro da liberdade; a democracia iliberal nos Estados Unidos e no mundo*, Gradiva, Lisboa, 2004