

4

A tradição neorrepública e a formação do Estado Democrático de Direito

O conceito de república não é unívoco e tem sido empregado no pensamento e na análise política para se referir a diferentes questões. Em linhas gerais, duas acepções são empregadas: de um lado, a uma forma de governo instituída pela vontade da comunidade política – o que, no caso das experiências contemporâneas, se contrapõe aos governos monárquicos e se aproxima dos regimes democráticos – e, de outro, a uma forma de vida política fundada na primazia do interesse comum – que requer o engajamento da comunidade na condução da coisa pública, e se faz expressar de maneira especial nos princípios, nas práticas e nos procedimentos que conformam as instituições políticas.¹⁸⁸

A expressão neorrepública nasceu no contexto acadêmico anglo-saxão por oposição à tradição republicana francesa e pretende designar uma ampla corrente doutrinária que inclui autores de várias ciências e saberes. O neorrepública na história, na filosofia política ou no direito, por exemplo, representam perspectivas diferentes, suscitando também problemas diversos e abordagens distintas. Contudo, deve-se aos historiadores Hans Baron¹⁸⁹, J. G. A. Pocock¹⁹⁰ e a Quentin Skinner¹⁹¹ a contribuição para o fornecimento de um ponto de ligação entre o humanismo cívico italiano e o república contemporâneo, bem como a recuperação do pensamento republicano de Maquiavel e o relato do seu desenvolvimento até às origens da Revolução Americana.¹⁹²

¹⁸⁸ MAIA, A. C. *Republicanism e vida política contemporânea: algumas reflexões*. In YUNES, E.; BAZILLIO, L. *A Chaga da Corrupção*, p. 89-90.

¹⁸⁹ *The crisis of the early Italian Renaissance*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

¹⁹⁰ *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

¹⁹¹ *The Foundation of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978. Esta obra seminal do autor possui uma tradução para o português realizada por Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

¹⁹² *Como principais referências da tradição neorrepública no Brasil*, consulte-se, por todos, BIGNOTTO, N. (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000 e *Origens do república moderno*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001; CARDOSO, S. (Org.). *Retorno ao*

Segundo Ricardo Leite Pinto,¹⁹³ a história do neorrepublicanismo na filosofia política não é linear e coerente. Muitos autores invocam valores republicanos, mas nem todos se intitulam republicanos (Habermas).¹⁹⁴ Alguns outros reclamam a conciliação do liberalismo e do republicanismo (Dagger, Terchek). Outros ainda escolhem alguns princípios do humanismo cívico ou do republicanismo clássico,¹⁹⁵ mas excluem outros (Michelman, Llano). Há mesmo quem não se identifique com o republicanismo, mas se veja assim rotulado, como é o caso de Dworkin. E há também a reivindicação comunitária, que recupera valores republicanos, mas que se pretende colocar num campo autônomo do ponto de vista teórico e filosófico.

republicanismo. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004; OLIVEIRA, M. A. C. de. *Direito, Política e Filosofia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

¹⁹³ *Uma introdução ao neo-republicanismo. Análise Social*, XXXVI (158-159), 2001, p. 468. Ressalta Newton Bignotto que, embora não se possa falar de republicanismo como uma corrente única de pensamento, guiada por um único projeto político, o fato é que o retorno à tradição republicana significou pelo menos o retorno a uma série de debates e à preocupação com a esfera pública, pensada como lugar da efetiva ação dos cidadãos. Cf. *Problemas Atuais da Teoria Republicana*. In CARDOSO, S. (org.) Retorno ao Republicanismo, p. 18-19.

¹⁹⁴ Habermas concebe o republicanismo na formação democrática da vontade comum pela autocompreensão ética (auto-entendimento político-ético) reconhecido pelos cidadãos porque enraizado de modo duradouro e livre nos seus motivos e sentimentos. Nesse modelo, a deliberação - cerne desta autocompreensão - pode apoiar-se num consenso de fundo baseado no fato de que os cidadãos partilham de uma mesma cultura. Esse consenso renova-se na rememoração ritual do ato da fundação republicana. Habermas toma na teoria do discurso elementos liberais (política deliberativa por compromissos entre interesses) e republicanos, e os integra na sua concepção de um procedimento ideal de deliberação e tomada de decisões. Cf. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*, p. 277-292 e *O estado democrático de direito - uma amarração paradoxal de princípios contraditórios?* In *A Era das Transições*, p. 160

¹⁹⁵ Há no seio do republicanismo uma corrente conservadora e aristocrática (Aristóteles, Guicciardini, os Ottimati da Florença renascentista e, nos Estados Unidos, John Adams) que procura criar uma estrutura constitucional que contenha, de forma considerável, os impulsos da participação popular. Para essa corrente doutrinária, o povo não foi feito para governar, mas para eleger os governantes competentes, que governarão no interesse de todos, em função do bem-comum. O republicanismo compreende, também, uma corrente democrática (Maquiavel, os Whigs radicais do século XVIII e Thomas Jefferson). Aqui, não se trata mais de equilibrar os interesses representados pelas diferentes classes e de defender o governo misto, porém, muito mais, de retomar a ideia de divisão de poderes, tão cara a Montesquieu. Ou, mais precisamente, de assegurar, a todos poder de contestação e participação. Há também uma distinção entre o “republicanismo clássico” e o “humanismo cívico”. Este último tende a considerar que o engajamento político corresponde a uma concepção do bem ou encerra, em si mesmo, um valor moral. Sob esse ponto de vista, o humanismo cívico aproxima-se do comunitarismo. Por outro lado, a posição republicana clássica situa-se na tênue fronteira que separa, de um lado, o humanismo cívico, e do outro, a ideia de que a participação política é um objetivo importante, porém, nada mais representa que uma concepção da vida realmente boa, dentre outras (Rawls). Cf. BERTEN, A. Republicanismo e Motivação Política. In MERLE, J. e MOREIRA, L. (org.) *Direito e Legitimidade*. p. 21-22 e 27. Sobre o legado do republicanismo aristocrático, consulte-se CONILL, J. La Tradición del Republicanismo Aristocrático. In CONILL, J. e CROCKER, D. A. (editores). *Republicanismo y Educación Cívica*. p. 57-72 e 135-158.

O que é comum aos vários autores que, direta ou indiretamente, reconhecem valores republicanos é justamente a utilização de teorias políticas do passado ou de conceitos políticos históricos para iluminar argumentos políticos e filosóficos atuais. Trata-se de recuperar noções como virtude cívica, bem comum,¹⁹⁶ espaço público, participação política, razão dialógica, soberania popular, cidadania, bom governo, entre outras, pertencentes à gramática da *res publica* e o seu originário conceito romano (coisa pública), como algo que liga uma dada comunidade.¹⁹⁷ Pretende, em última instância, regenerar a política mediante sua vinculação à ética. Conectar os cidadãos com a esfera pública da política sem assumir uma identidade moral coletiva. Reduzir a distância entre os representantes e representados. Estabelecer um novo desenho institucional e ativar os atores sociais para comprometerem-se e participarem da política com virtudes cívicas.¹⁹⁸

Daí se falar de um novo republicanismo (neorepublicanismo) para denotar um despertar dessa tradição republicana para tematizar as relações sociais nos diferentes contextos de interação política e densificar os interesses públicos, quanto para abordar a questão do desempenho e do aprimoramento do Estado e das instituições democráticas.

No campo da filosofia política, o neorepublicanismo explica-se por meio de um complexo processo de revisão histórica, que começa por questionar a tese liberal da prioridade dos direitos naturais na construção do Estado e da sociedade

¹⁹⁶ Nas palavras de Maurizio Viroli, a noção de virtude cívica dos republicanos compreende o desejo de homens e mulheres de viver com dignidade e, porque sabem que não podem viver com dignidade em uma comunidade corrupta, fazem o que podem, quando podem, para servir à liberdade comum. A motivação vem de um senso moral e, mais precisamente, do desprezo às prevaricações, às discriminações, à corrupção, à arrogância e à vulgaridade; em outros, prevalece um desejo estético de decência e decoro; outros ainda são mobilizados por interesses legítimos: desejam estradas seguras, parques agradáveis e bem conservados, monumentos respeitados, escolas sérias, hospitais de verdade. Em muitos casos, estes motivos trabalham juntos, e um reforça o outro. São os cidadãos que tem o senso de responsabilidade civil e que só fizeram bem à comunidade e a si próprios. Para o mesmo autor, a noção de bem comum não é nem o bem (ou o interesse) de todos, nem um bem (ou um interesse) que transcende os interesses particulares, mas sim o bem dos cidadãos que desejam viver livres da dependência pessoal, e, como tal, é um bem oposto ao bem de quem deseja dominar. Cf. *Diálogo em torno da república: os grandes temas da política e da cidadania*, p. 16-18 e 48.

¹⁹⁷ Ressalta Ricardo Leite Pinto, que a importância dada a esses valores pelos diversos autores é desigual. Uns salientam a virtude cívica (Guiner) e a responsabilidade individual (Sherry), outros a cidadania e a participação na comunidade (Oldfield), outros ainda o processo de participação política (Sunstein) e o modelo de democracia deliberativa (Nino) e outros, finalmente, as formas ou instituições do estado republicano e, nelas, o papel da constituição e da lei (Petit). Cf. *Uma introdução ao neo-republicanismo*. *Análise Social*, XXXVI (158-159), 2001, p. 470.

¹⁹⁸ ARIZA, S. S. *La Recuperación de la Política. Algunas reflexiones sobre el republicanismo*. In FIGUEROA, A. G. (coord.). *Racionalidad y Derecho*, p. 190.

moderna, e acaba por afirmar a permanência (e a defesa) dos valores republicanos no Estado, na sociedade e na política atual.¹⁹⁹

No campo do direito, especialmente para os juristas norte-americanos que primeiro fizeram uso das investigações históricas republicanas, há uma ênfase particular na definição do bem comum pela via do diálogo que pressupõe o valor da virtude cívica. A qualidade republicana da democracia poderia ser aferida pela amplitude, profundidade, universalidade do diálogo entre os membros da comunidade, em momento anterior à deliberação democrática. A república seria, assim, uma “república de razões” que conformam a deliberação e lhe dão sentido.

Para Ricardo Leite Pinto, o que não é claro entre os juristas republicanos é o entendimento sobre o fórum onde esse diálogo republicano pode e deve ocorrer. Enquanto Michelman e Dworkin o localizam nos juízes da Suprema Corte, que podem, inclusive, corrigir a ausência do diálogo, Sunstein recupera a solução madisoniana de centrar o diálogo nos representantes eleitos do povo, que acabam por filtrar a vontade popular, e Ackerman e Pope sustentam que esse papel cabe ao povo, que em momentos extraordinários (constitutional politics) delibera acerca dos interesses da comunidade. Esse problema não esconde a questão essencial da teoria constitucional republicana nos Estados Unidos, que é da origem pluriparental da Revolução Americana. Ou seja, a Constituição americana tem na sua origem tanto a teoria dos direitos naturais de Locke como a dialética virtude/corrupção da tradição republicana.²⁰⁰

Outro objeto de análise dos juristas republicanos norte-americanos é a tentativa de superação da dicotomia entre a Constituição e a democracia (“paradoxo contramajoritário”). Esse problema reside na circunstância de a Constituição proclamar a soberania popular, mas ao mesmo tempo estabelecer limites (direitos) e um mecanismo (judicial review) que pode obstar à afirmação daquela soberania popular num certo momento histórico. O paradoxo transferiu-se mais recentemente para a crítica ao papel da Suprema Corte como órgão de controle da constitucionalidade das leis aprovadas pelo Congresso. Os republicanos sustentam que a democracia e a Constituição não são incompatíveis e não se excluem, procurando, assim, eliminar o paradoxo contramajoritário. Para

¹⁹⁹ *Republicanism y Virtudes Cívicas*. In CONILL, J. e CROCKER, D. A. (editores). *Republicanism y Educación Cívica*, p. 244.

²⁰⁰ *Uma introdução ao neo-republicanismo*. *Análise Social*, XXXVI (158-159), 2001, p. 473.

esses juristas é a Constituição que sustenta a comunidade política, promovendo a participação, a emancipação e a comunidade. O fórum do diálogo republicano é a Constituição. Assim, sem rejeitar os postulados liberais, na forma como dão relevância aos direitos fundamentais, especialmente aos direitos de participação política, o republicanismo constitucional dá ênfase, por meio de uma sofisticada reinterpretação da tradição republicana, na autenticidade, isenção e diversidade do diálogo constitucional.²⁰¹

Para a demonstração da hipótese de pesquisa da tese será destacada a contribuição de Philip Pettit, filósofo e teórico político irlandês, radicado na Austrália, considerado um dos responsáveis pelo resgate da tradição republicana. O autor propõe como elemento organizador do neorepublicanismo a ideia de liberdade como não-dominação, exigindo um Estado constitucional forte, de variante deliberativa, onde as instituições, mais do que garantidoras da liberdade, são, elas próprias, constitutivas dessa liberdade.

Como fontes primárias de pesquisa serão utilizadas duas edições da obra que caracteriza e sintetiza a visão política de Philip Pettit. O original, em inglês, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government* (Oxford University Press, 1997), e a edição, em espanhol, *Republicanism. Uma teoria sobre la libertad y el gobierno* (Tradução de Toni Domènech. Buenos Aires: Paidós, 1999). Tendo em vista a inexistência de uma edição em português, eventuais citações de trechos da obra do autor serão feitas no original em inglês. Sem embargo, serão utilizados como fontes secundárias, artigos e textos publicados por Pettit em obras coletivas e revistas especializadas.²⁰²

4.1.

O retorno ao Direito: justiça distributiva, pluralismo e liberdade neorepublicana

A partir dos anos 80 surge um movimento de ideias desencadeado pela filosofia política, a partir do tema justiça distributiva, que pretende dar sentido ao

²⁰¹ Ibid., p. 474.

²⁰² Há uma tradução para português do artigo do autor *Democracy and Contestability*, publicado no livro *Direito e Legitimidade*, organizado por Jean-Christophe Merle e Luiz Moreira. São Paulo: Landy, 2003.

direito para além de um positivismo cuja marca é um ceticismo ético, tendo em conta a derrocada da utopia igualitarista do direito e ao reconhecimento do pluralismo nas sociedades democráticas.

Os teóricos desse movimento, que compreende liberais (John Rawls,²⁰³ Ronald Dworkin²⁰⁴ e outros), comunitários (Charles Taylor,²⁰⁵ Michael Walzer,²⁰⁶ Bruce Ackerman²⁰⁷ e outros) e críticos-deliberativos (Jürgen Habermas²⁰⁸), pretendem encontrar um fundamento ético para a crescente juridificação das relações sociais que envolvem o mundo econômico e o mundo da vida, estabelecendo uma necessária e intrínseca ligação entre ética e direito. É contra, portanto, a racionalidade sistêmico-instrumental do positivismo jurídico que o movimento do “retorno ao direito” se constitui.²⁰⁹

Mas como se processa essa ligação? De onde o direito tira a sua força?

Segundo Gisele Cittadino, as três correntes teóricas compartilham a ideia de que o pluralismo é a marca fundamental das sociedades democráticas contemporâneas, mas apresentam respostas distintas e elegem dois temas centrais: a constituição e a interpretação constitucional.²¹⁰

Rawls associa o pluralismo à multiplicidade de concepções individuais sobre o bem, tomando a liberdade dos modernos (consciência, expressão, religiosa, direitos individuais em geral) enquanto limites ao processo democrático (a autonomia privada tem prioridade em relação à autonomia pública).

Walzer opta por vinculá-lo a diversidade das identidades sociais, dando primazia à autonomia pública, sendo a liberdade dos antigos, elemento constitutivo do processo democrático. A regra da maioria é substituída pela ideia de política deliberativa.

²⁰³ *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

²⁰⁴ *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999 e *Uma Questão de Princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

²⁰⁵ *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

²⁰⁶ *Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

²⁰⁷ *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

²⁰⁸ *Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade*. Vols. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 e *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2007.

²⁰⁹ CITTADINO, G. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*, p.141-143.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 144.

Habermas inclui as duas dimensões anteriores, tomando tanto os interesses privados de indivíduos isolados como a vontade coletiva dos cidadãos unidos. São contemplados por uma teoria da democracia estruturada em termos de institucionalização das regras do discurso e das formas da argumentação.

Mas se há várias dimensões do pluralismo haverá inúmeras concepções acerca do processo democrático.

As liberdades dos modernos (liberais) são liberdades negativas,²¹¹ no sentido de que entraves não devem ser interpostos ao seu pleno exercício. Estes direitos subjetivos são “trunfos” (Dworkin) contra possíveis decisões de maiorias eventuais que pretendam restringir as liberdades individuais. Isso leva os liberais a conferir um lugar central à dimensão normativa das democracias (constitucionalização dos direitos fundamentais, separação de poderes, administração pública submetida à lei). A liberdade negativa pressupõe essencialmente a não-interferência de outrem, seja ele quem for, no campo das opções pessoais. Em outras palavras, a concepção liberal é “atomista”, considera um agente isolado e a amplitude de suas escolhas.²¹²

As liberdades dos antigos (comunitários) são liberdades positivas que asseguram a capacidade coletiva de tomar decisões políticas e de controlá-las. São

²¹¹ Benjamin Constant contrapôs no livro *Sobre a Liberdade dos Antigos Comparada com a dos Modernos* de 1819, a liberdade dos indivíduos em relação ao Estado (“liberdade de”) da liberdade dos indivíduos no Estado (“liberdade em”). A primeira forma de liberdade seria característica dos “modernos”, isto é, das sociedades comerciais e industriais contemporâneas, marcadas pela intensa divisão do trabalho e pela prevalência dos interesses individuais; com essa liberdade, os indivíduos, libertos do poder absoluto do Estado, podem dedicar-se a desenvolver suas potencialidades e melhorar a sociedade. A segunda forma de liberdade seria a característica dos “antigos”, ou seja, dos antigos gregos e romanos, em que os indivíduos podiam participar em tempo integral dos corpos de decisão política. Na disputa entre os antigos e os modernos, Benjamin Constant, defensor do liberalismo, conferia um sentido claramente positivo aos modernos. No século XX, outro defensor do liberalismo político, Isaiah Berlin, adaptou a terminologia constantiana para “liberdade negativa” (“liberdade de” ou “liberdade para”) e “liberdade positiva” (“liberdade em”). Em *Dois conceitos de liberdade*, Berlin se propõe a examinar as duas acepções da palavra liberdade. Como ressalta Roger Hausheer na introdução do livro em questão, além de todos os argumentos liberais padrões para a liberdade individual, ele insiste que há uma suprema consideração que confere status único para a liberdade negativa, a liberdade de agir sem interferência externa. Na visão de Berlin, o máximo de liberdade sem interferência em conformidade com a ordem a justiça social básica deve muito provavelmente promover o florescimento humano e evitar frustrações e sofrimento. Por isso, as suas palavras de alerta contra a liberdade positiva do autodomínio que, com as afirmações monistas e as implicações coletivistas que se tornam tão facilmente ligadas a essa noção, pode converter a liberdade no seu oposto – uma tirania opressiva, na qual todo mundo é forçado a ocupar o nicho que lhe foi designado. Cf. *Dois conceitos de liberdade*. In HARDY, H. e HAUSHEER, R. (org.) *Estudos sobre a Humanidade: uma antologia de Ensaio*, p. 35.

²¹² BERTEN, A. *Republicanism e Motivação Política*. In MERLE, J. e MOREIRA, L. (org.) *Direito e Legitimidade*, p. 23.

esses direitos políticos de participação que asseguram a experiência de autogoverno. Isso conduz os comunitários a defenderem mais o processo de participação política como uma prática comum.

Habermas acredita na possibilidade de conciliar as liberdades dos modernos com as liberdades dos antigos, uma vez que nas sociedades democráticas contemporâneas deve ser concedido um lugar central ao processo político de formação da vontade comum, mas sem que isso signifique abrir mão da sua estruturação em termos de Estado de Direito. O procedimentalismo de Habermas consiste em reorganizar a vida democrática em torno de instituições e de regras suficientemente estáveis para permitir a participação arrazoada de todos os cidadãos na tomada de decisão pública.²¹³

A posição neorrepublicana de Philip Pettit defende uma nova concepção de liberdade. Pettit acredita que essas duas concepções sobre a liberdade (negativa e positiva) não são bem concebidas e impede que se enxergue de forma clara a validade filosófica e a realidade histórica de se entender a liberdade:

I believe that the negative-positive distinction has served us ill in political thought. It has sustained the philosophical illusion that, details aside, there are two ways of understanding liberty: in one, freedom consists in the absence of external obstacles to individual choice; in the other, it involves the presence, and usually the exercise (Taylor 1985: essay 8; Baldwin 1984) of the facilities that foster self-mastery and self-fulfilment: in particular, the presence and exercise of those participatory and voting facilities whereby the individual can unite with others in the formation of a common, popular will.²¹⁴

E prossegue apresentando uma terceira alternativa que é o conceito de liberdade como não-dominação: “the negative conception of freedom as non-interference and the positive conception of freedom as self-mastery are not the only available ideals of liberty; a third alternative is the conception of freedom as non-domination which requires that no one is able to interfere on an arbitrary basis - at their pleasure - in the choices of the free person”.²¹⁵

É de se notar, que essa concepção de liberdade como não-dominação, tipicamente republicana, não seria apenas um meio termo entre a dicotomia

²¹³ NAY, O. *História das idéias políticas*, p. 488. Para detalhes sobre a teoria procedimental de Habermas, consulte-se a sua mais expressiva obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I e II. Trad. Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

²¹⁴ Republicanism. A theory of freedom and government, p. 18.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 271.

corrente da liberdade positiva (liberdade dos antigos), aquela concebida como autogoverno e controle do agente sobre si próprio, e a negativa (liberdade dos modernos), concebida como não-interferência alheia. Muito menos se trata de liberalismo, comunitarismo ou humanismo cívico.²¹⁶

Não é outra a constatação de Vicent Martínez Guzmán:

Creo que este es el sentido que está elaborando Pettit en su noción de ‘libertad como no-dominación’. Va un passo más allá de la dicotomía entre libertad positiva o de los antiguos, entendida como autodomínio y participación, y libertad negativa o de los modernos como ausencia de interferencia en las decisiones individuales, bien sea una no interferencia meramente formal como en los liberales, digamos, de derechas, y una no interferencia ligada al compromiso con la igualdad o la eliminación de la pobreza en los liberales, digamos, de izquierdas. También supera la dicotomía entre comunitarismo, muchas veces asimilado al republicanismo por ejemplo en Habermas (1998; 1999) y liberalismo, apuntando a su manera hacia un republicanismo deliberativo que se podría comparar con matices que veremos a la democracia deliberativa a que nos hemos referido.²¹⁷

Assim sendo, a liberdade como não-dominação provém da antiga tradição em que ser livre significa não estar sob o domínio de outrem e deve ser vista como um ideal qualitativamente distinto de sociedade. Pettit rejeita a liberdade negativa e a liberdade positiva, por serem elas responsáveis por consequências políticas indesejadas.

Segundo Maurizio Viroli, o republicanismo sustenta que para realizar a liberdade política é preciso opor-se à interferência e à coerção em sentido próprio,

²¹⁶ André Berten ressalta que o humanismo cívico tende a considerar que o engajamento político corresponde a uma concepção do bem ou encerra, em si mesmo, um valor moral. Para o autor, sob esse ponto de vista, o humanismo cívico aproxima-se do comunitarismo. Cf. *Republicanismo e Motivação Política*. In MERLE, J. e MOREIRA, L. (org.) *Direito e Legitimidade*, p. 21-22. Newton Bignotto recorda que os estudos sobre o humanismo cívico foram de grande importância na constituição de um discurso republicano nos Estados Unidos e na Inglaterra. Através deles procurou-se resgatar certos temas e aspectos do pensamento dos federalistas e dos republicanos ingleses do século XVII, que haviam sido apropriados pelo discurso liberal. Esse movimento se iniciou com os historiadores, que estudaram a constituição dos Estados Unidos como a criação de uma república. Essa via, percorrida por autores como Wood, seria complementada por estudos teóricos, que relacionavam o pensamento dominante no século XVIII americano com os humanistas italianos e não com o ideário individualista do liberalismo inglês. Autores como Pocock, e em alguma medida Skinner, contribuíram para relançar o debate em torno da especificidade da república americana e para reavivar os laços que ela entretive com o passado. Em especial, esses autores procuraram mostrar que havia compatibilidade entre o uso genérico do termo república, cunhado a partir da experiência romana da res publica em oposição à res privada, e a experiência de criação da nação americana a partir do interesse da maioria. Cf. *Humanismo Cívico Hoje*. In BIGNOTTO, N. (org.), *Pensar a República*, p. 55. Do mesmo autor, consulte-se, *Origens do Republicanismo Moderno*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

²¹⁷ *Excluidas y excluidos de las tradiciones democráticas. Un diálogo con el republicanismo*. In CONILL, J.; CROCKER, D. A. *Republicanismo y Educación Cívica*, p. 104-105.

quanto à dependência da vontade arbitrária de outros indivíduos, pela razão de que a condição de dependência é um constrangimento da vontade e, portanto, uma violação da liberdade. Segundo o autor italiano, isto significa que quem ama a verdadeira liberdade do indivíduo não pode não ser liberal, mas não pode ser apenas liberal. Deve também estar disposto a apoiar programas políticos que tenham por finalidade reduzir os poderes arbitrários que impõem a muitos homens e mulheres uma vida em condição de dependência:²¹⁸

A teoria política republicana caracteriza-se em primeiro lugar pelo princípio da liberdade política. O liberalismo entende a liberdade como ausência de interferência; a democracia identifica a liberdade no poder de estabelecer normas a si próprios e de não obedecer a outras normas além daquelas estabelecidas a si próprios; ao contrário, o republicanismo identifica a verdadeira liberdade na ausência de dependência da vontade arbitrária de um homem ou de alguns homens. O escravo, para dar um exemplo óbvio, pode não sofrer nem opressão, nem interferência, e, no entanto, permanece não-livre, uma vez que depende da vontade arbitrária de um homem.²¹⁹

Com efeito, a ausência de interferência arbitrária na concepção de Pettit difere da concepção liberal na medida em que esta requer a ausência de toda e qualquer interferência. A questão da arbitrariedade não está presente na tradição liberal, pouco importando se a interferência é legal ou arbitrária: para um liberal, toda interferência constitui diminuição da liberdade. Pettit, diferentemente dos liberais, enfatiza a questão da arbitrariedade, constituindo ela o ponto primordial

²¹⁸ Diálogo em torno da República: os grandes temas da política e da cidadania, p. 120-121.

²¹⁹ Ibid., p. 9-10. Cabe destacar que Viroli defende a noção de republicanismo patriótico ou patriotismo republicano, distinguindo essa noção da de nacionalismo, como forma de incitar os cidadãos a se dedicarem a sua comunidade política. A motivação política é um sentimento republicano de obrigação para com a pátria como obrigação de proteger a liberdade comum dos cidadãos. Para o mesmo objetivo, Habermas propõe um novo modelo que denomina de patriotismo constitucional, pós-convencional, voltado para os princípios de uma constituição democrática, presentes na cultura política constitutiva da nova identidade coletiva, já agora não mais formada em torno de uma etnicidade. Cf. *O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania*. Revista Novos Estudos, p. 93-96 *Sobre a noção de patriotismo constitucional, consulte-se, por todos, MATUSTIK, Martin Beck. Jürgen Habermas: a philosophical-political profile*. New York: Rowan and Littlefield Publishers, 2001; CRONIN, Ciaran. Democracy and the collective identity: in defense of constitutional patriotism. European Journal of Philosophy. London: Blackwell Publishing, vol. 11, n. 01, April, 2003; MICHELMAN, Frank. *Morality, identity and constitutional patriotism*. Ratio Juris, vol. 14, n. 3, September, 2001; MAIA, Antonio Cavalcanti. *Jürgen Habermas: filósofo do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

que difere a liberdade como não-dominação da liberdade negativa dos modernos.²²⁰

Quanto ao comunitarismo, embora entenda que a liberdade como não-dominação é um ideal substancialmente comunitário, a respeito do seu desacordo pontifica que as propostas comunitaristas estão ligadas a concepções político-morais particulares e sectárias, como as que advogam a preservação estrita e exclusivista de comunidades raciais, de religião ou de qualquer outro gênero:

The feature, in a word, is that freedom as non-domination is an inherently communitarian ideal. Communitarians focus on communitarian goods, assuming that such ideals are invariably tied up with particular, sectarian conceptions of how people should live. I argue that freedom as non-domination is precisely the sort of communitarian ideal that ought to appeal to them, while rejecting the assumption that it must therefore fail on the count of neutrality; as already argued, it remains a sort of good that almost anyone, or at least anyone in a pluralist society, can be expected to want and value.²²¹

Em suma, o que faz Pettit é uma reapropriação da concepção liberal de liberdade como “liberdade negativa” passando-a para uma concepção republicana da liberdade. Se o paradigma liberal coloca o princípio de não-interferência como princípio da liberdade liberal, Pettit introduz no campo aberto por essa liberdade, a ideia de que o princípio de não-interferência não deve simplesmente aplicar-se às ações empreendidas pelos indivíduos para sua busca privada da felicidade, mas também seja ativamente sustentado pelo próprio Estado, ou seja, deve ser política e institucionalmente sustentada pelo Estado. Nestes termos, a não-interferência republicana exige o acesso a instituições que irão permitir ao indivíduo o poder de fazer o uso pleno de sua liberdade. Não há, pois, liberdade sem Estado livre.²²²

Sob outra perspectiva, a diferença entre a liberdade liberal e a republicana inclui diferentes abordagens no trato e na concepção da lei. De um ponto de vista liberal, a lei será sempre concebida como um limite imposto à liberdade. Enquanto para o republicanismo, a lei será interpretada como condição de possibilidade da liberdade. Há uma relação intrínseca entre lei e liberdade. Essa

²²⁰ RODRIGUES, C. L. *Principais aspectos do neorrepblicanismo de Philip Pettit*. Pensamento Plural, p. 42.

²²¹ Republicanism. *A theory of freedom and government*, p. 271.

²²² BIGNOTTO, N. *Problemas Atuais da Teoria Republicana*. In CARDOSO, S. (org.) *Retorno ao Republicanismo*, p. 23-24.

abordagem republicana será analisada com mais detalhes nos próximos itens do capítulo.

Para Victoria Camps, a crítica ao liberalismo pelos republicanos se propõe a desmontar o individualismo metodológico que, além de ser formal e proclamar a liberdade de sujeitos que não existem, cede demasiado terreno ao privado e a uma autonomia dos indivíduos que não é nem autogoverno, nem tem como seus objetivos principais a participação na esfera pública. Uma crítica, portanto, similar àquela que fazem os comunitaristas. Sem embargo, o republicanismo não perde de vista a pretensão universalista que sempre motivou o liberalismo, sem assentar a política em comunidades de cultura.²²³

É de se ressaltar a opinião de Santiago Sastre Ariza, para quem a crítica que o republicanismo dirige ao liberalismo por defender a liberdade negativa não parece acertada porque nem todo liberalismo se identifica com essa noção de liberdade. O liberalismo de corte igualitário (Rawls) tem insistido que o compromisso com a liberdade implica analisar o problema da redistribuição da riqueza, já que não se pode impulsionar a liberdade à margem da igualdade.²²⁴

Por sua vez, Patrick Savidan sustenta que o paradigma republicano não deve ser apreendido como um projeto político distinto, mas sim, reconhecido como princípio regulador ou como vetor de uma problemática sempre necessária no pensamento político liberal, especialmente no que concerne ao exercício dos direitos políticos dependentes da cidadania.²²⁵

De todo modo, ao desenvolver e detalhar o conceito de liberdade como não-dominação, Pettit afirma que para dominar alguém o agente deve ter poder sobre esse alguém. Ele tem de ter domínio sobre essa pessoa. E para que exista uma relação de dominação, são necessários três requisitos: 1) ter capacidade para interferir; 2) de modo arbitrário; 3) em determinadas escolhas que o outro possa realizar.

A capacidade para interferir não pode ser virtual, ela tem de ser uma capacidade real. A interferência deve ser sempre exercida de forma intencional,

²²³ *Republicanism y Virtudes Cívicas*. In CONILL, J. e CROCKER, D. A. (editores). *Republicanism y Educación Cívica*, p. 243-244.

²²⁴ *La Recuperación de la Política. Algunas reflexiones sobre el republicanismo*. In FIGUEROA, A. G. (coord.). *Racionalidad y Derecho*, p. 195.

²²⁵ *La crítica republicana del liberalismo*. In CONILL, J.; CROCKER, D. A. (editores). *Republicanism y Educación Cívica*, p. 136.

com o intuito de piorar a situação do indivíduo e pode ocorrer na forma de coerção física, da vontade ou através de manipulação. A capacidade para interferir de modo arbitrário significa que alguém está sujeito ao arbitrium, ao poder de decisão ou ao juízo do agente. Significa perpetrar um ato sem levar em consideração as escolhas, os interesses ou opiniões dos outros. E, por fim, toda vez que ocorre uma relação de dominação, esta se manifesta apenas em um determinado âmbito de escolha, ou em alguma esfera, aspecto ou período da vida de determinado indivíduo. Tal relação dificilmente pode acontecer em todos os âmbitos ao mesmo tempo. Ela pode variar em alcance ou intensidade. Essa variação tem importância, na medida em que é melhor estar dominado em poucas áreas do que em muitas. Pois também é importante, na medida em que a dominação em algumas áreas será provavelmente considerada mais danosa que em outras; melhor ser dominado em atividades menos centrais, por exemplo, que em atividades mais centrais.²²⁶

Além das três características apresentadas, para que ocorra uma relação de dominação é necessário o conhecimento comum de ambas as partes envolvidas em tal relação. Para isso Pettit afirma:

Domination is generally going to involve the awareness of control on the part of the powerful, the awareness of vulnerability on the part of the powerless, and the mutual awareness - indeed, the common awareness among all the parties to the relationship - of this consciousness on each side. The powerless are not going to be able to look the powerful in the eye, conscious as each will be - and conscious as each will be of the other's consciousness - of this asymmetry. Both will share an awareness that the powerless are at the mercy of the powerful and not on equal terms. The master-slave scenario will materialize, and the asymmetry between the two sides will be a communicative as well as an objective reality.

Em outras palavras, sem essa consciência, sem esse conhecimento comum, não é possível uma relação de dominação. Se tal consciência é imprescindível para a existência da relação de dominação, para que alguém desfrute da não-dominação, o conhecimento comum também deve estar presente. Esse conhecimento possui uma significação subjetiva e intersubjetiva. O indivíduo

²²⁶ *Republicanism. Una teoria sobre la libertad y el gobierno*, p. 78-79.

deve ter clareza na confiança, diante do outro, de perseguição de seus objetivos e metas, na certeza de não estar sendo dominado.²²⁷

Assim, a não-dominação é ter consciência de estar na presença de outras pessoas, mas que nenhuma delas possua subsídios que fortaleçam a existência das três condições básicas de dominação. Para Pettit, a liberdade republicana prevê que um cidadão somente é livre em uma República quando o governo ou os outros cidadãos não interferem em sua vida de maneira arbitrária. Na liberdade republicana, não existe problema na interferência do Estado na vida dos cidadãos, desde que realizadas segundo as condições de não-manipulação do poder; o problema ocorre quando essa interferência se torna arbitrária. Trata-se, portanto, de um processo de emancipação que requer um sistema jurídico de proteção e de exercício da cidadania.

Partindo dessa idéia de liberdade como não-dominação, a teoria política de Pettit apresenta uma existência intrinsecamente normativa e institucional, ou seja, preocupa-se com o fortalecimento e o aperfeiçoamento das instituições a serviço da democracia. Por outro lado, o republicanismo de Pettit incita à participação política, insuflando os cidadãos a contribuir para a vida coletiva, bem como procura estimular as forças políticas para exigir, cobrar, demandar um grau de transparência na ação dos governantes.

Assim sendo, valendo-se desse modelo teórico proposto por Pettit é possível caracterizar um Estado como republicano, ou não, analisando as formas como organiza e estrutura as suas instituições públicas e organismos de poder, com vistas à não-dominação arbitrária.

4.2.

As formas neorrepublicanas do Estado democrático de direito

Quais as formas que um Estado deve adotar para atingir os objetivos republicanos e da liberdade como não-dominação? Como pode o Estado se organizar para que a interferência estatal cause pouca ou nenhuma arbitrariedade?

²²⁷ Como bem lembrado por Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, a política para o republicanismo é o meio através do qual os indivíduos solidariamente se tornam conscientes de que dependem uns dos outros e, agindo como cidadãos, modelam e desenvolvem suas relações de reconhecimento recíproco, transformando-se numa associação de co-associados livres e iguais perante o Direito. Cf. Direito, Política e Filosofia. Contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional, p. 31.

Como fazer para que a presença da vontade arbitrária no aparato de coerção estatal seja minimizada? Como se defender da possibilidade de que os agentes estatais possam tomar decisões coercitivas arbitrárias?²²⁸

Sobre essas questões, Pettit propõe a discussão em duas partes. Na primeira, discute a necessidade de restrições constitucionais na República ideal. Na segunda, analisa o modo como a tomada pública de decisão tem que ser democraticamente controlada em um Estado republicano. O argumento a favor das restrições constitucionais parte do pressuposto de que os instrumentos republicanos não devem ser manipulados por quem se encontra no poder, e a chave da sua concepção de controle democrático é a tese de que qualquer coisa feita por um governo republicano deve poder ser objeto de contestação pelos cidadãos.

4.3. Constitucionalismo e não-manipulabilidade do poder

Segundo Pettit, os instrumentos empregados pelo Estado republicano no exercício do poder devem ser, na medida do possível, não-manipuláveis. Precisam ser desenhados para a promoção de certos bens públicos e tem que ser relutantes ao seu emprego arbitrário. Nenhum indivíduo ou grupo deveria poder decidir discricionariamente o modo de usar esses instrumentos.²²⁹

Mas como fazer não-manipuláveis os instrumentos republicanos? Para Pettit, em qualquer cenário possível, tendo em vista as realidades empíricas, haverá três condições genéricas que um sistema não-manipulável terá que satisfazer. A primeira condição é que o sistema esteja constituído sobre o império da lei; a segunda, que disperse os poderes legais entre diferentes partes; a terceira, que faça a lei relativamente resistente à vontade da maioria.

²²⁸ Na medida em que o poder do Estado é coercitivo (exerce o monopólio da força legítima em seu território, lança tributos e encargos etc), ele representará um poder de profunda interferência nos negócios privados. Na medida em que é inevitável (é o tipo de coletividade que oferece aos seus membros somente um direito de sair formalmente de seu domínio. No improvável evento de outro Estado os aceitar) não há nenhuma garantia de que ele seja forçado a traçar os interesses comuns assumidos pelos cidadãos. PETTIT, P. *Teoria da Liberdade*, p. 215.

²²⁹ *Republicanism. Una teoria sobre la libertad y el gobierno*, p. 227.

Nestes termos, a condição de império da lei tem a ver com o lugar e o conteúdo das leis; a condição de dispersão do poder, com o modo de aplicação cotidiano da lei; e a condição contra majoritária, com os modos de alterar legitimamente a lei. Representam, portanto, restrições ao exercício do poder, que podem estar expressas em uma constituição formal ou não:

All of these conditions serve to thwart the will of those who are in power; they make government more difficult to organize, not less. In this sense they operate like formal constitutional constraints and represent a belief in what we may call constitutionalism. We find constitutionalism in place wherever there are legally established ways of constraining the will of the powerful, even if the constraints are not recorded in a formal constitution.²³⁰

4.3.1. A condição do império da lei

Ao analisar a condição do império da lei, Pettit argumenta que dois aspectos devem ser observados.

O primeiro prescreve que as leis devem ter certo tipo de perfil. Devem ser universais e genéricas; devem ser promulgadas e dadas a conhecer antecipadamente àqueles a quem se aplicam; devem ser inteligíveis, consistentes e não sujeitas a mudanças constantes. Se as restrições do império da lei são inobservadas, o direito se converte no espaço da vontade arbitrária das autoridades.²³¹

O segundo aspecto da condição do império da lei pressupõe que a primeira já esteja satisfeita e que todas as leis em vigor tenham um perfil satisfatório. Prescreve então que, quando o governo pode escolher entre atuar com base na lei, isto é, editando atos legislativos sobre o assunto em questão, e atuar de maneira mais particularista, sempre tenha que preferir o primeiro. A ideia é que, partindo do pressuposto de que a ação do governo é necessária, essa ação deve operar-se através de decisões que respeitem as restrições do império da lei. A justificativa republicana dessa ideia é que, enquanto a decisão particularista pode ser arbitrariamente decidida pela vontade dos agentes públicos, a decisão legislada, derivada da constituição e dos princípios, não. A legislação será de incumbência

²³⁰ *Republicanism. A theory of freedom and government*, p. 173.

²³¹ *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, p. 228-229.

de todos em geral, incluídos, potencialmente, os agentes da decisão, não resultando fácil a estes, orientarem-se de maneira arbitrária.²³²

Em outras palavras o que o republicanismo defende é que a atuação do governo seja, preferencialmente, realizada através da lei. Ou seja, o parlamento tem que tratar de legislar para que não ocorra uma interferência arbitrária.

Segundo Pettit, isso não significa negar o exercício do poder discricionário aos agentes públicos, e por isso mesmo, frustrar toda possibilidade de que as decisões governamentais se conformem às exigências dos casos particulares. Obviamente, tal negativa impediria a capacidade do governo para promover os objetivos republicanos. No Estado republicano, a melhor lei pode encontrar-se obrigada, segundo contingências de tempo e lugar, a permitir certa margem de discricionariedade aos agentes públicos. A forma de controlar a arbitrariedade no exercício desse poder discricionário seria fazer vincular medidas adicionais, como, por exemplo, as medidas de contestabilidade da tomada de decisão, que serão analisadas nos próximos itens do capítulo. Por fim, pode ser demandado que os agentes públicos satisfaçam certos requisitos, como por exemplo, alguma medida processual obrigatória:

We can give importance to due process, however, without having a dedicated, detailed rule for every situation. If the law were codified in such dedicated detail, then that might make in non-manipulable. But codifying the law in that detail would mean denying all discretion to government agents, and thereby denying all possibility of fitting government action to the needs of particular cases. And such a regimentation of official response would almost certainly undermine the capacity of government to do much good in the furthering of the republican aims that I discussed in the last chapter. This observation suggests that the best sort of law may have to leave some discretion in the hands of government agents, relying on further measures - say, the measures of constestability that we consider later in this chapter - for ensuring that those agents cannot act on a wholly arbitrary basis. The best sort of law will always require government agents to satisfy certain constraints - it will always impose some measure of due process - but it may also have to allow substantial degree of discretion.

The republican case for having an empire of law, therefore, need not entail the rule of the book; it need not commit us to an extreme proceduralism (Schauer 1991; Campbell 1996). The empire of law involves a regime where government agents are always required to act according to law, even if the law allows them to exercise a degree of discretion within the procedural boundaries that is establishes. The best system of law may allow various forms of discretion - even discretion that reduces

²³² Ibid., p. 229.

predictability (Waldron 1989) - provided that the discretion is exercised under constraints that help guard against arbitrariness.²³³

4.3.2. A condição de dispersão do poder

A segunda condição ligada ao governo não-manipulável exige que os poderes do Estado tenham que estar dispersos.²³⁴

Sob esta condição, a dispersão do poder requer a separação dos poderes do Estado segundo a taxinomia clássica de Montesquieu. As razões do ponto de vista republicano para esta condição resultam do fato de que a concentração de poder nas mãos de uma pessoa ou de um grupo permitiria o exercício do poder arbitrário sobre os outros.²³⁵

Mas não é só. A dispersão do poder tem que vir em apoio também de outras medidas distintas de separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário como, por exemplo, o sistema bicameral do parlamento; a descentralização territorial no sistema federal; a regionalização dos Estados que transferem o poder para organismos internacionais.²³⁶

Contudo, Pettit reconhece que não é possível uma separação exata dos poderes, sendo inevitável, por exemplo, que, ao interpretar a lei, o poder judiciário se arrogue certo grau de poder legislativo.²³⁷ Uma separação exata poderia

²³³ Republicanism. *A theory of freedom and government*, p. 175-176.

²³⁴ Ibid., p. 233.

²³⁵ *Do Espírito das Leis*. p. 155/162. Segundo Montesquieu, para que o homem que detém o poder não possa abusar dele é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Em cada Estado, prossegue o autor, há três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo dos que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis para certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Esse último é denominado de poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado. Atente-se para o fato de que os princípios apresentados por Montesquieu encontram-se, também, na obra de John Locke, Segundo Tratado sobre o Governo, p. 97/103.

²³⁶ *Republicanism. Una teoria sobre la libertad y el gobierno*, p. 234.

²³⁷ *Sobre essa problemática no campo da ciência política, consulte-se, por todos, MACIEL, D. A. e KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da política: duas análises*. Revista Lua Nova, nº 57, 2002; CARVALHO, E. R. *Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº 23, pp. 115-126, nov. 2004; CASTRO, M. F. *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol. 12, nº 34, jul. 1997; VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

comprometer a capacidade do Estado para promover seus objetivos republicanos.²³⁸

4.3.3. A condição contramajoritária

A terceira condição para que um sistema político seja não-manipulável funda-se nas mesmas razões constitucionalistas das condições anteriores. A condição contramajoritária garante que as leis em vigor não sejam facilmente e excessivamente mudadas de acordo com os interesses e a pressão das maiorias. Segundo Pettit, toda lei deve ser suscetível de emenda, pois não há garantia de que será republicaneamente valiosa para sempre. Porém, a condição contramajoritária insiste em que, ao menos no atinente às leis básicas e mais importantes do Estado, do ponto de vista da não-dominação, não sejam elas possíveis de fácil alteração. Isso significa dizer que há necessidade de se exigir mais que o mero apoio da maioria no parlamento para a alteração das leis mais importantes do Estado, como, por exemplo, exigência de quorum qualificado para alteração; aprovação por duas casas parlamentares (câmara e senado); que seja aprovada pela maioria dos eleitores na maioria dos Estados federados.

O argumento republicano a favor dessa condição é o de que as maiorias se formam com facilidade e os agentes majoritários poderão exercer um poder mais ou menos arbitrário, a não ser que se restrinja sua vontade. Nessas condições, o neorrepblicanismo tende a apoiar as medidas contramajoritárias com que se associou o republicanismo clássico: a divisão bicameral do parlamento; o reconhecimento de restrições constitucionais postas às leis e a introdução de uma carta de direitos.

The republican case for having counter-majoritarian protection of at least some laws is fairly straightforward. Majorities are easily formed - they easily become actual rather than virtual agents - and majoritarian agents will exercise more or less arbitrary power if their will is unconstrained. Let the laws be subject to ready majoritarian amendment, then, and the laws will lend themselves to more or less arbitrary control; they will cease to represent a secure guarantee against domination by government. Most of us belong to a salient minority in some respect and most

²³⁸ *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, p. 235-236.

of us, therefore, have an interest in seeing that we do not live at the electoral mercy of the corresponding majority.²³⁹

Por outro lado, a condição contramajoritária exige uma jurisprudência que, à margem do critério alternativo de apoio majoritário, sirva para declarar a validade ou invalidade das leis sob a perspectiva republicana. Para o neorrepublicanismo, esse critério de qualificação é o da liberdade como não-dominação. Assim sendo, corrobora Pettit a ideia de que a legitimidade de uma lei não decorre apenas do apoio popular majoritário, mas da qualidade de reduzir a dominação que pode vir do poder. E isso poder ser feito por meio da hermenêutica constitucional dos Tribunais.²⁴⁰

Em síntese, para promover a liberdade como não-dominação, o Estado republicano necessita de um sistema de governo que satisfaça as condições constitucionais acima descritas, sem o qual o governo será facilmente manipulável por vontades arbitrárias.

4.4. Democracia de dissenso e contestabilidade do poder

Na teoria neorrepublicana de Pettit, a promoção da liberdade como não-dominação exige que se estabeleça um mecanismo para garantir que a tomada de decisão pública, seja no poder legislativo, no poder executivo ou no poder judiciário, atenda aos interesses e às interpretações dos cidadãos por ela afetados, de tal modo, que possa haver identificação entre os interesses da decisão e dos cidadãos. Em outras palavras, a tomada de decisão tem que considerar as inquietudes e o modo de pensar dos cidadãos destinatários do ato.

The promotion of freedom as non-domination requires, therefore, that something be done to ensure that public decision-making tracks the interests and the ideas of those citizens whom it affects; after all, non-arbitrariness is guaranteed by nothing more or less than the existence of such a tracking relationship. The decision-making must not represent an imposition of their will on us, as the citizens are likely to think about the matter. It must be a form of decision-making which we can own and identify with; a form of decision-making in which we can see our interest furthered and our ideas respected. Whether the decisions are taken in the

²³⁹ *Republicanism. A theory of freedom and government*, p. 181.

²⁴⁰ *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, p. 237-238.

legislature, in the administration, or in the courts, they must bear the marks of our ways of caring and our ways of thinking.²⁴¹

Para que ocorra essa identificação da ação estatal com os interesses dos cidadãos, não basta o puro e simples consentimento, seja ele, individual ou coletivo, implícito ou explícito. Pettit entende que a não-arbitrariedade requer, não tanto o consentimento dos cidadãos, mas a contestabilidade efetiva sobre as decisões governamentais. Em outras palavras, se o Estado pratica um ato de restrição ou interferência na liberdade do cidadão, este deve ser capaz de contestar e criticar esta interferência sempre que ela não corresponda aos seus interesses e interpretações. O caráter não-arbitrário das ações estatais decorre dessa condição e não apenas do fato de resultarem de algum processo formal de consentimento.²⁴²

Nestes termos, o que Pettit propõe com a contestabilidade é a adoção de um determinado perfil democrático para as ações estatais, de menos consenso e mais dissenso. Um perfil que pode ser identificado com o de uma “democracia de dissenso”.²⁴³

Assim sendo, para que a tomada de decisão estatal seja contestável, especialmente aquelas fundadas em prerrogativas discricionárias, pelo menos três condições, simultâneas e complementares, devem ser satisfeitas.

A primeira é que a tomada de decisão se conduza de tal modo que haja uma base potencial para a contestação. A segunda é que exista um canal ou uma voz a partir do qual possa ser motivada a contestação. E a terceira é que exista um espaço adequado para fazer audível a contestação. Um espaço no qual se possa estimar a validade das exigências e determinar as respostas adequadas.

In order for public decision-making to be constable, there are at least three general preconditions that have to be satisfied. The first is that decision-making is conducted in such a way that there is a potential basis for contestation. The second is that not only is there a potential basis for contestation, there is also a channel or voice available by which decisions may be contested. And the third is that not only is there a basis and a channel for contestation, there is a suitable forum in existence for hearing contestation: a forum where the validity of the claim is assessed and a suitable response determined.²⁴⁴

²⁴¹ *Republicanism. A theory of freedom and government*, p. 184.

²⁴² *Republicanism. Una teoria sobre la libertad y el gobierno*, p. 241-242.

²⁴³ Importante ressaltar que essa expressão “democracia de dissenso” não está indicada expressamente na obra do autor, mas decorre da argumentação que o mesmo faz sobre as condições de contestabilidade da ação estatal.

²⁴⁴ *Republicanism. A theory of freedom and government*, p. 186-187.

4.4.1.

Uma base para a contestação: a república deliberativa

De acordo com a teoria democrática de Pettit, há duas formas para que a tomada pública de decisão possa permitir uma base de contestação. A primeira, baseada na negociação, em que os diferentes grupos de interesse procuram buscar acordo comumente benéfico com a menor concessão possível. A segunda, baseada no debate, de maneira que as diversas partes escolham que ordenamento responde melhor às considerações que todos podem reconhecer como relevantes, sendo que uma das considerações relevantes é que deveria resultar num acordo.

Na tomada de decisão baseada na negociação, as pessoas participam com interesses e interpretações pré-definidos e forçam um acordo fazendo-se mútuas concessões. Na tomada de decisões baseada no debate, as pessoas partem do comum reconhecimento da relevância de certas considerações e se movem no sentido de um resultado acordado, interrogando-se mutuamente sobre a natureza e o alcance dessas considerações e convergindo em uma resposta à questão de qual decisão é garantida pelas considerações. Na tomada de decisões baseada na negociação, as preferências estão dadas; na tomada de decisões baseada no debate, as preferências se formam.²⁴⁵

Segundo Pettit, a tomada pública de decisões baseada no debate é a que oferece melhores condições para ser contestável de uma maneira republicana, ou seja, que as pessoas tenham garantias de que serão atendidos os seus interesses e as suas interpretações. O problema das contestações negociadoras é que somente são acessíveis a quem tem suficiente poder negociador (quem representa grupo de interesse de peso) para poder ameaçar efetivamente a outras partes.

Dessa forma, o atrativo das contestações surgidas do debate é que estão abertas a todos os que consigam arguir plausivelmente contra as decisões públicas. A princípio, não necessitam ter um poder de peso ou particularmente grande para serem capazes de colocar razoavelmente uma decisão fundamentada.

O significado da tomada de decisão pública baseada no debate seria que, em qualquer lugar onde fosse realizada, seja no poder legislativo, no poder

²⁴⁵ *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, p. 244-245.

administrativo ou no poder judiciário, existiriam procedimentos para identificar as considerações relevantes para a decisão, possibilitando assim que os cidadãos manifestem opiniões sobre o apropriado destas considerações. E significaria a existência de procedimentos que permitiriam aos cidadãos fazer um juízo sobre a real determinação do resultado pelas considerações relevantes: as decisões teriam que ser feitas com transparência, com votação, com liberdade de informação, etc.

Assim sendo, sob a ótica neorrepública, as considerações relevantes tomadas com base no debate deverão ter um formato imparcial, de modo que não privilegie um setor de opinião ou interesse em detrimento de outros. Em qualquer caso, se exigirá das autoridades que decidam baseando-se em considerações adequadas e que deixam claramente motivadas as questões pelas quais se guiaram.²⁴⁶

Trata-se, portanto, de um ideal que remete a um processo deliberativo de tomada de decisão, no qual o próprio autor considera como muito próxima de um republicanismo tradicional (“república das razões”) que Cass Sustein remeteu aos American founders e que defende em suas obras²⁴⁷, e que corresponde a uma democracia deliberativa, vista também em Joshua Cohen²⁴⁸ e Habermas²⁴⁹.

Conclui Pettit afirmando que se há poucas dúvidas sobre a origem republicana da noção susteiniana de democracia deliberativa, não há nenhuma sobre a sua fundamentação.

4.4.2.

Uma voz para a contestação: a república inclusiva

Segundo Pettit, não valeria muito dispor de uma base de contestação se os cidadãos não dispusessem de um meio capaz de dar voz e expressão a essas contestações.

²⁴⁶ Ibid., p. 246

²⁴⁷ *The Partial Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1993; *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: Free Press, 1993 e *The Enduring Legacy of Republicanism*. In ELKIN, S. E. and SOLTAN, K. E. *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

²⁴⁸ *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In HAMLIN, A. and PETTIT, F. (eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blackwell, 1989.

²⁴⁹ *Three Normative Models of Democracy*. *Constellations*, 1:1-10, 1994.

Nestes termos, a democracia de dissenso requer um meio através do qual possa qualquer cidadão defender os seus interesses e interpretações contra qualquer tipo de ofensa ou injustiça que uma tomada pública de decisão possa acarretar. Assim, a democracia não deve ser apenas deliberativa, mas também deve ser inclusiva.²⁵⁰

Em seguida, indaga o autor o que seria necessário para dar voz a essas contestações, em um sentido que não seja meramente formal?

No âmbito do poder legislativo, para que as vozes tenham crédito, tem que vir do setor representado, e não ser simplesmente ecos da simpatia despertada por esse setor. Desse modo, o grupo logrará ser representado pela presença de algum de seus membros e não pela graça dos porta-vozes parlamentares. A legislatura incluyente terá que incorporar, por direito próprio, todas as vozes dissonantes que podem encontrar-se na comunidade.

O requisito da inclusividade no poder legislativo se propagará, de acordo com as circunstâncias, em um bom número de critérios recomendáveis para a seleção e a estruturação do poder legislativo do Estado republicano. A maneira óbvia de selecionar os membros do legislativo é o sufrágio direto. Todavia um modo de eleição que somente reflita circunstâncias regionais talvez não garanta que se dê a grupos significativamente diferentes uma voz própria. Uma vez que existe um sistema bicameral, poderia resultar conveniente dispor de métodos distintos de sufrágio para as duas casas legislativas. Se há problemas com a eleição de mulheres, não seria má ideia exigir a cada partido a confecção de listas com percentuais mínimos de mulheres, assim como para a população indígena etc.²⁵¹

No âmbito do poder executivo e judiciário do Estado republicano, no qual a questão das eleições para o cargo refletem uma importância menor, poderia ser utilizado como critério para garantir a inclusividade nesses poderes, sendo que este não é o mais importante, um certo número estatístico dos principais grupos interessados, como, por exemplo, a representação variada de distintos padrões culturais comunitários no corpo de jurados, que inclua tanto aqueles compartilhados com o acusado como os que não são. Esse critério, segundo Pettit,

²⁵⁰ *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, p. 248.

²⁵¹ *Ibid.*, 249-250.

pode valer para todos os órgãos que integram o poder executivo e judicial do Estado.

Todavia, a inclusividade, ao dispor de uma voz audível, não se reduz a estar satisfatoriamente representada. Mais importante ainda, sobretudo no poder executivo e no judiciário, é que haja margem para que as pessoas, e os grupos relevantes a que pertencem, possam exercer a contestação perante os órgãos do poder. Em outras palavras, têm que ser capazes de reclamar e de apelar; tem que ser capazes de apresentar uma injustiça e de pedir reparação.

Na opinião de Pettit, há muitos canais para que se possa implementar essa inclusão, tais como, o direito de petição aos órgãos públicos, a habilitação aos meios de acesso à justiça, a participação da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais, etc.

Todavia, Pettit ressalta que o maior problema para fazer com que um sistema democrático de governo seja inclusivo, está no fato de que os políticos necessitam de recursos para ganhar as eleições e que os partidos sejam obrigados a depender de determinados indivíduos e empresas para financiar suas atividades.²⁵² Essa dependência obriga os políticos a darem demasiada atenção aos interesses de seus beneficiários, o que significa que o parlamento e o governo tenderiam a deixar de ser substancialmente inclusivos. Para resolver esse problema, o autor propõe separar efetivamente o mundo do governo e o mundo dos negócios, o que leva à discussão sobre o financiamento privado e público de campanha e o modo pelo qual se organiza o sistema eleitoral do Estado.²⁵³

4.4.3. Um espaço para a contestação: a república responsiva

A terceira condição que tem que cumprir a vida política para realizar a democracia de dissenso e a contestabilidade do poder, é que não apenas assegure

²⁵² O poder dos lobbies em democracias liberais é muito bem analisado por Domenico Losurdo, quando estuda o que denomina de bonapartismo soft, movimento triunfante no final do século XX. Para Losurdo, o bonapartismo soft se configura como um regime não só em virtude da sucessão ordenada e indolor de um líder para outro, mas também pelo fato de que a competição se desenvolve com base numa plataforma substancialmente unitária e comum aos diversos candidatos que concorrem ao cargo de guia e intérprete supremo da nação. É o que se verifica, em particular, nos Estados Unidos da América. Cf. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*, p. 307-311.

²⁵³ Republicanismo. *Una teoria sobre la libertad y el gobierno*, p. 252-254.

às pessoas uma base e uma voz para a contestação, mas também um espaço no qual as suas reclamações e contestações tenham a audiência apropriada. A vida política tem que ser deliberativa e inclusiva desde logo, mas também responsiva.

Para Pettit, essa terceira condição suscita duas questões óbvias: primeiro, quais procedimentos são suficientes para garantir que as contestações recebam uma audiência adequada? E em segundo lugar, quais resultados podem satisfazer tais contestações?

Recorda o autor que a primeira imagem que surge quando se pensa na audiência que recebe um grupo de pessoas que contesta uma tomada pública de decisão é a participação dos movimentos populares (pelos direitos civis, minorias étnicas, povos indígenas), a controvérsia, o debate generalizado e, ao final, um progressivo ajuste legislativo. Para Pettit, esse tipo de imagem não resulta inadequado. Numa democracia de dissenso é necessário que as pessoas sejam capazes de formar coalizões em torno de grupos e que tenham a oportunidade de chamar a atenção da opinião pública e da vida política sobre o seu ponto de vista.

Todavia, ressalta Pettit, que deve haver também outros procedimentos menos heróicos. Esses procedimentos têm que existir, a fim de assegurar a audiência, as contestações e as críticas, mais ou menos rotineiras, das decisões administrativas e judiciais. Tem que haver certos procedimentos que garantam, por exemplo, que a administração pública, a polícia e os Tribunais, não serão omissos sobre certas impugnações de seus atos. Nesses casos, o que exige uma democracia de dissenso é que as reclamações sejam “despolitizadas”, e sua audiência, apartada do tumulto da discussão popular informal. O que aqui exige a democracia de dissenso é o recurso à tranquilidade e à serenidade, por exemplo, das comissões parlamentares multipartidárias, dos tribunais de arbitragem, ou dos órgãos autônomos e profissionais.²⁵⁴

Em estudo específico sobre esse aspecto da democracia deliberativa, Pettit esclarece:

Democracy requires modes of popular and political control, of course, but it also requires a regime under which people and politicians are willing and able to trust in various depoliticised bodies to make decisions on certain matters of common interest. Democracy needs to be deliberative in character and there is no hope of its achieving that character unless decision-making is routinely subject to depoliticised

²⁵⁴ Ibid., p. 255.

checks and controls. The democratic society which leaves the exercise of power to popular majorities and political elites may easily become the worst of despotisms.²⁵⁵

A segunda questão tem a ver com os tipos de resultados que devem alcançar essas audiências para obter uma resposta satisfatória, isto é, para assegurar que o Estado não domine as partes que contestam as suas decisões.

Nesse caso, Pettit sustenta que é necessário que a decisão seja tomada de acordo com procedimentos adequados e que seja motivada por um interesse que o contestante compartilhe com outros. Ou seja, a parte vencida não pode ver a decisão como um exemplo de dominação por parte do Estado ou de outros grupos. Em assim sendo, resulta perfeitamente possível que uma parte contestante não perca a confiança de seguir desfrutando a liberdade como não-dominação por simples fato de que a decisão final lhe seja adversa.²⁵⁶

No caso dos dissidentes radicais, onde não é possível ou globalmente desejável a fixação de um território separado, ou quando menos, uma jurisdição separada, ainda assim é possível implementar a liberdade como não-dominação dos dissidentes radicais. As medidas que podem contribuir para alcançar esse resultado, Pettit descreve como “objeção procedimental de consciência”.

At the limit, the ideal of non-domination may require in relevant cases that the group are allowed to secede from the state, establishing a separate territory or at least a separate jurisdiction; that possibility has to be kept firmly on the horizon. But secession is not always possible and not always desirable overall, even from the point of view of the seceding parties. Thus it is important to register that, short of the secessionary limit, it may still be possible to boost the freedom as non-domination of radical dissenters. The measures that can help to achieve this result may be described, in an umbrella term, as measures of conscientious, procedural objection.²⁵⁷

Assim sendo, em qualquer sociedade republicana tem que haver espaço para que indivíduos e grupos dissidentes radicais possam exigir da lei um tratamento especial, motivado na objeção procedimental de consciência, sem aspirar a benefícios exploradores, como tem acontecido, por exemplo, com o tratamento

²⁵⁵ *Deliberative democracy and the case for depoliticising government*. UNSW Law Journal, p. 736.

²⁵⁶ *Republicanism. Una teoria sobre la libertad y el gobierno*, p. 257-258.

²⁵⁷ *Republicanism. A theory of freedom and government*, p. 199-200.

jurídico dado aos povos indígenas pós-coloniais, aos grupos religiosos, ao serviço militar obrigatório, etc.

4.5. Síntese da teoria democrática de dissenso

O Estado republicano não-dominante, segundo a concepção de Pettit, tem que operar de acordo com restrições constitucionais e legais que contribuam para prevenir a manipulação dos instrumentos políticos por interesses dissociados dos interesses públicos.

Todavia, em qualquer regime político, por mais constitucionalista e não-manipulável que seja, tem que haver espaços nos quais as autoridades públicas tomem decisões e exerçam o poder e, que, essas decisões possam ser efetivamente contestáveis pelos afetados. Especificamente, tem que estar sujeita a restrições de uma forma contestatória de democracia. Uma democracia que segue pautas deliberativas da tomada de decisões, que inclua as principais vozes da diversidade presente na comunidade e que responda satisfatoriamente às contestações apresentadas. A democracia de dissenso é, substancialmente, um processo de contestação, e não um processo que passe necessariamente por uma tomada de decisão majoritária.

E não basta o Estado, nem basta a lei: a república tem de ser uma realidade cívica. A proteção da não-dominação só pode ser assegurada se todos a reconhecerem com base em razões objetivas.

A democracia de dissenso rompe com alguns modelos de democracia, especialmente aquelas que consagram a opinião majoritária. Oferece um ponto de contraste radical com o pluralismo de grupos de interesses, na medida em que coloca a razão em primeiro plano, exigindo que a tomada pública de decisão seja transparente e motivada por considerações imparciais. O paradigma dos grupos de interesse coloca a razão em segundo plano, ao sustentar que o melhor modo de organizar a vida pública é dispor de um marco que faça com que os indivíduos procurem satisfazer maximamente os seus próprios interesses. Esse paradigma sugere que, com um marco adequado, a política pode resolver-se como a “mão invisível” apregoada pelos economistas liberais. Contextualiza a política por

analogia com a economia. A localização da razão em segundo plano resulta intrinsecamente hostil ao objetivo de promover a liberdade como não-dominação.

Isso não significa dizer que a concepção de organização da vida política defendida pelos republicanos tenha que romper com o livre mercado. O problema das formações majoritárias de preferências na vida política não tem paralelo com aquelas que ocorrem no livre mercado. O ideal de uma democracia de dissenso é revisionista, mas não a ponto de ser hostil a toda forma de organização do mercado.

A república constitucionalista e democrática de Philip Pettit oferece um modelo da forma que deve ter um Estado para reduzir a presença da vontade arbitrária no seu aparato coercitivo. Importante ressaltar que as medidas constitucionalistas e democráticas descritas no capítulo introduzem controle e sanção importantes para estabilizar a república contra eventuais caprichos dos agentes públicos que agem contra o interesse público.

A condição do império da lei traz consigo o requisito de que o Estado atue por meio de leis gerais, irretroativas, adequadamente promulgadas. Com isso, fica restringida a possibilidade de atuação de agentes públicos motivados por interesses pessoais ou escusos.

A condição da dispersão do poder resulta essencial para evitar que as autoridades adquiram poderes arbitrários. A condição serve também para aumentar a probabilidade de as autoridades seguirem motivações legais e legítimas, que desempenhem suas funções com a devida consideração aos interesses públicos, tendo em vista a possibilidade de controle recíproco.

A condição contramajoritária serve para prevenir a influência de interesses escusos, em particular os majoritários, que podem estar representados no Estado. Significa dizer que as opções majoritárias dissociadas do interesse público ficam excluídas, na medida em que devem seguir procedimentos mais restritos e exigentes para a modificação das leis.

Em outras palavras, o processo democrático possui mecanismos de estabilização da república. O fato de quem está no exercício do poder ser obrigado a motivar suas decisões no espaço público em consideração ao interesse público, significa que há um critério em relação ao qual poderão ser julgados pela opinião pública. Igualmente, sob uma democracia de dissenso, nenhuma autoridade está imune a desafios e defeitos.

Assim sendo, a república ideal possui uma variedade de medidas reguladoras e autoestabilizadoras para reduzir a presença da vontade arbitrária no interior do Estado.

Segundo Patrick Savidan, o importante reconhecimento atual dessa escola do pensamento se explica, tanto pelo seu caráter filológico, como também pela amplitude, a seriedade e o rigor das análises realizadas.²⁵⁸ Para o autor, o resgate do paradigma republicano é, depois dos trabalhos de John Rawls, um dos acontecimentos teóricos mais importantes ocorridos no domínio da filosofia política. O paradigma republicano possui atualmente um valor teórico e prático inestimável, capaz de empreender uma problematização fecunda dos princípios da modernidade liberal.²⁵⁹

No entanto, o republicanismo de Pettit não está imune a críticas. Segundo Juan Francisco Lisón Buendía, a teoria democrática de Pettit está mais próxima da ciência do que da filosofia política, uma vez que está relacionada à facticidade histórica. Por outro lado, descreve um modelo democrático alternativo aos modelos liberais, aceitando, ao menos em tese, o mesmo pressuposto antropológico, psicológico, sociológico e moral do liberalismo. Ou, pelo menos, não faz objeção direta a esta forma de vida individualista.²⁶⁰

Todavia, é inegável, que a contestabilidade da tomada pública de decisão, materializando-se de forma deliberativa, inclusiva e responsiva, exerce um papel fundamental na legitimação do Estado republicano. A contestabilidade encontra como instrumento de concretude a garantia do direito de participação política e do direito à transparência pública.²⁶¹

Para Newton Bignotto, a abordagem de Pettit sobre a liberdade tem o mérito de permitir participar do debate contemporâneo sobre a natureza das sociedades democráticas sem aceitar, a priori, os termos nos quais a questão parece organizada:

Ao mostrar que não é necessário opor apenas duas formas de liberdade, ele abre o campo para uma leitura dos problemas atuais, que faz a ponte com um passado que

²⁵⁸ *La crítica republicana del liberalismo*. In CONILL, J.; CROCKER, D. A. (editores). *Republicanismo y Educación Cívica*, p. 141.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 150-151.

²⁶⁰ *La libertad cívica a debate: ¿modelo comunitario o republicanismo individualista de Philip Pettit?* In CONILL, J. e CROCKER, D. A. (editores). *Republicanismo y Educación Cívica*, p. 177.

²⁶¹ AGRA, W. M. *Republicanismo*, p. 109-110.

está longe de estar esgotado. Nesse sentido, seu republicanismo, ao se colocar ao lado de outras tentativas de recuperação da tradição republicana, mostrou-se uma ferramenta poderosa para os que se interessam pelas questões fundamentais que rondam a teoria política atual.²⁶²

No caso do Brasil, o uso do aparato conceitual derivado da recuperação da tradição republicana ajuda a refletir sobre alguns dos problemas vivenciados por uma democracia que nunca realizou plenamente os seus ideais e por uma sociedade que clama por identidade e que se mostra incapaz de encenar seus conflitos na esfera pública. A consequência dessa ausência de participação intensa da população brasileira nos mecanismos políticos tradicionais (legislativo e executivo) resultou no protagonismo do judiciário em local de inserção na arena pública.²⁶³

Assim sendo, a partir da análise das formas e organização do Estado segundo a sua concepção neorrepublicana, será possível avaliar a legitimação democrática das agências reguladoras federais criadas no país a partir da reforma administrativa dos anos 1990, levando em consideração as variáveis da não-manipulação do poder regulatório e da contestabilidade da ação regulatória.

Antes, porém, como forma de associar liberdade, ação dos cidadãos, discurso, esfera pública e participação política, revela-se oportuno estabelecer um diálogo e aproximação da democracia de dissenso de Pettit com a teoria da democracia participativa, corrente teórica que ficou conhecida como a “nova esquerda”, herdeira dos movimentos contestatórios da década de 1960 e que se contrapõe com vigor ao modelo denominado “nova direita” (democracia legal), na medida em que toma como ponto de partida a intuição original de Marx, de que o mercado capitalista cristaliza desigualdades anteriormente produzidas, sendo a mais importante dentre elas aquela que reúne os detentores dos meios de produção e aqueles obrigados a vender sua força de trabalho.²⁶⁴

²⁶² *Problemas Atuais da Teoria Republicana*. In CARDOSO, S. (org.) Retorno ao Republicanismo, p. 25.

²⁶³ *Ibid.*, p. 40.

²⁶⁴ Assinala Marcos Nobre que para essa corrente teórica “é de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também o déficit de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios.” Cf. *Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução*. In COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. (orgs). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, p. 33.

Dentre os diversos autores que desenvolveram uma teoria democrática dessa natureza, relevante apontar as contribuições de Robert Dahl²⁶⁵ e Hannah Arendt.²⁶⁶

4.6. Aproximações com a teoria democrática de Robert Dahl e Hannah Arendt

A expressão democracia revela-se polissêmica e, portanto, de difícil conceituação. Segundo suas raízes gregas, a palavra designa “o poder do povo (demos, kratos). Corresponde a uma noção surgida precisamente na Grécia antiga, a partir do século VI antes da nossa era, em Mileto, Megara, Samos e Atenas”.²⁶⁷

Desde a sua concepção clássica, a democracia evoca a ideia de horizontalidade de poder, da lógica da igualdade. A democracia requer que as pessoas sejam tratadas como iguais na medida em que elas são participantes autônomas no processo de autogoverno. Esta forma de igualdade está na base da democracia porque deriva de sua própria definição. Democracia requer igualdade de ação democrática.²⁶⁸

Na passagem da democracia dos antigos (direta) para a democracia dos modernos (representativa), muitos modelos democráticos foram sendo construídos. Segundo David Held pode ser indicado os seguintes como os mais representativos: democracia elitista (Joseph Schumpeter), democracia pluralista (Robert Dahl), democracia legal (Friedrich Hayek e Robert Nozick), democracia participativa (Carole Pateman, Nikos Poulantzas, C. B. Macpherson) e democracia deliberativa (Jürgen Habermas).²⁶⁹

Para David Held a essência dos estudos dos pluralistas clássicos tem sua raiz na investigação acerca da distribuição de poder nas democracias ocidentais.

²⁶⁵ *As principais obras de Robert Dahl sobre o tema são: Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001; *La democracia y sus críticas*. Barcelona: Paidós, 1992 e *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

²⁶⁶ *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

²⁶⁷ GOYARD-FABRE, S. *O que é democracia?*, p. 9.

²⁶⁸ POST, R. C. *Democracia e Igualdade*. Revista de Direito do Estado, p. 8.

²⁶⁹ *Modelos de Democracia*. Barcelona: Paidós, 2001. *Para uma análise sucinta dos referidos modelos teóricos, consulte-se, por todos, NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução*. In COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. (orgs). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

Por poder, os pluralistas têm entendido geralmente como a capacidade de alcançar as próprias metas, fazendo frente à oposição.²⁷⁰

O caráter democrático de um regime para Dahl está garantido pela existência de múltiplos grupos ou múltiplas minorias. Nesse sentido, a democracia pode definir-se como o “governo das minorias”, já que o valor do processo democrático reside no governo de “múltiplas oposições minoritárias” mais que no estabelecimento da “soberania da maioria”. Dahl apóia a ideia de que a competição entre grupos de interesses organizados estrutura as políticas resultantes e estabelece a natureza democrática de um regime. Além disso, a característica-chave da democracia é a “contínua responsividade de governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”.²⁷¹

Robert Dahl sustenta que a democratização de um determinado regime político está ancorada em pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação.

Para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: a) de formular suas preferências; b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. Essas são as três condições que Dahl considera imprescindíveis à democracia, sendo que as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias para que aquelas oportunidades possam existir para um grande número de pessoas: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio e disputarem votos; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependem de eleições e de outras manifestações de preferência. Assim, uma escala refletindo essas oito condições permite comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou competição política permissível.²⁷²

²⁷⁰ *Modelos de Democracia*, p. 230 e 233.

²⁷¹ *Poliarquia: participação e oposição*, p. 235.

²⁷² *Ibid.*, p. 26-27.

Porém, tanto historicamente como no presente, os regimes políticos podem variar enormemente na amplitude com que as oito condições institucionais estão abertamente disponíveis ou são plenamente utilizadas e garantidas ao menos para uma parcela dos cidadãos que queiram contestar a conduta do governo, bem como na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo.

Por essa razão, uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública revela-se importante, e permite comparar diferentes regimes políticos segundo sua inclusividade. Como exemplo, pode-se citar o direito de voto em eleições livres e idôneas, que está presente nas duas dimensões. Quando um regime garante esse direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública. Mas, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mais inclusivo é o regime.

Com esse modelo, o regime de dado país será democrático se o grau de contestação e participação for o mais elevado. Como nenhum sistema em um mundo real é completamente democratizado considerando essas duas variáveis, Dahl denomina de poliarquia os regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados.²⁷³ Em outras palavras, as poliarquias “são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”.²⁷⁴

Em resumo, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política. Em um determinado país e em um determinado momento, portanto, o número e a variedade das preferências e interesses representados na atividade política provavelmente serão maiores se o regime político for uma poliarquia.²⁷⁵

²⁷³ Poliarquia deriva de palavras gregas que significam “muitos” e “governo”; assim, o “o governo de muitos” se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. Nas palavras de Dahl, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito - como a do século XIX. Também é diferente das democracias e repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas faltavam-lhes muitas outras características decisivas da democracia poliárquica - por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesses organizados, e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente e tomar decisões políticas (ou recomendá-las), fazer leis. Cf. *Sobre a Democracia*, p. 104.

²⁷⁴ *Poliarquia: participação e oposição*, p. 30-31.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 46.

No entanto, Dahl reconhece o dilema básico da democracia participativa no que se refere à eficácia do sistema: a “lei do tempo e dos números”. Quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade.²⁷⁶ Esse dado é importante, pois a democracia poliárquica pressupõe a participação cívica efetiva, que, por razões de tempo e espaço territorial, pode ficar comprometida. Contudo, pondera o autor, por mais limitações que tenha a democracia de assembleia nos contextos dos Estados modernos, muitos de dimensões continentais e de alta densidade demográfica, este modelo tem muitos pontos a seu favor para a efetividade da participação, superando as eventuais vantagens de um governo representativo.²⁷⁷

Recorda Guillermo O’Donnell que a teoria democrática de Dahl e a sua concepção de poliarquia, comparativamente aos demais aportes teóricos, é a que melhor permite diferenciar a democracia política de outros tipos e espaços democráticos.²⁷⁸ No mesmo sentido, Fernando Limongi afirma que esta identificação da democratização com avanços nos eixos da competição e participação tornou-se clássica porque, entre outras razões, ofereceu critérios claros e razoavelmente objetivos para uma classificação dos regimes políticos observados, permitindo definir sua maior ou menor proximidade do ideal democrático. Assim, diante de um país qualquer, em um determinado ponto no tempo, é possível avaliá-lo de acordo com os dois eixos analíticos e, com base nessa avaliação, classificá-lo como democrático ou não.²⁷⁹

Por outro lado, pode-se identificar uma aproximação da democracia de dissenso de Pettit com a teoria democrática de Hannah Arendt, que desenvolve uma inovadora fenomenologia da liberdade, da ação política e da esfera pública, procurando estabelecer as condições democráticas e republicanas essenciais da política.²⁸⁰

Segundo Arendt, as atividades fundamentais para a vida ativa e que respondem às condições básicas mediante as quais a vida foi dada ao homem são o labor, o trabalho e a ação.

²⁷⁶ *Sobre a Democracia*, p. 125.

²⁷⁷ HELD, D. *Modelos de Democracia*, p. 303.

²⁷⁸ *Teoria Democrática e Política Comparada*. Revista de Ciências Sociais - DADOS, p. 588.

²⁷⁹ Prefácio. *Poliarquia: participação e oposição*, p. 11-12.

²⁸⁰ *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

O labor tem como condição humana a própria vida e corresponde às atividades lidadas aos processos biológicos, às necessidades vitais, à sobrevivência não apenas do indivíduo, mas de toda a espécie, como, por exemplo, crescimento espontâneo, metabolismo e declínio; necessidades vitais produzidas e introduzidas no processo da vida.

Para além desse mundo natural está o trabalho que, junto com o seu produto, o artefato humano, produz um mundo artificial que busca superar a efemeridade da vida natural ao concedê-la certa permanência e durabilidade.

A ação, terceira atividade fundamental e prerrogativa exclusiva do homem é a única atividade que não pode ser imaginada fora da sociedade e que se exerce diretamente entre os homens sem mediação das coisas ou da matéria. Corresponde à condição humana da pluralidade, que é a condição de toda a vida pública.²⁸¹

Segundo Celso Lafer, a representação de ação para Arendt não é apenas um medium da liberdade, enquanto capacidade de reger o próprio destino, como também a forma única da expressão da singularidade individual. É por isso que, para ela, liberdade não é a liberdade moderna da não-interferência, mas sim a liberdade pública de participação democrática.²⁸²

Desse modo, ao traduzir ação humana como liberdade positiva, que assegura a capacidade coletiva de tomar decisões políticas e de controlá-las, Arendt atribui à autonomia pública e ao processo de participação política a tarefa de configurar e traduzir a vontade coletiva, aproximando-se do pensamento de Charles Taylor²⁸³ e Michael Walzer.²⁸⁴

No entanto, o que diferencia Arendt dos comunitários é que para estes, os sujeitos coletivos limitam-se a influenciar o sistema político, não tendo o poder de ação sobre as tomadas de decisão, porque não são capazes de criar canais institucionais que façam valer para o sistema político as suas opiniões. Ao passo que para Arendt, a interação dos diversos atores sociais faz da esfera pública a fonte geradora do poder.²⁸⁵

²⁸¹ Ibid., p.16

²⁸² *A política e a condição humana*. Posfácio. Ibid., p. 350.

²⁸³ *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

²⁸⁴ *Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

²⁸⁵ NASCIMENTO, M. M. *Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt*. Revista Ética e Filosofia Política, volume 8, número 1, junho/2005

Para Arendt, o poder é gerado na própria esfera pública e não no centro do sistema político. Isso evidencia a crítica Arendtiana à forma de democracia representativa e àquelas teorias democráticas de natureza elitista (notadamente Joseph A. Schumpeter).²⁸⁶

Arendt sustenta que a pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto de igualdade e diferença:

se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender.²⁸⁷

Ser diferente para Arendt não equivale a ser outro (qualidade de alteridade presente na multiplicação de objetos inorgânicos). No homem, a distinção torna-se singularidade, e a pluralidade humana “é a paradoxal pluralidade de seres singulares”. E essa distinção vem à tona no discurso e na ação. A ação e o discurso são os modos pelos quais os seres humanos se manifestam uns aos outros, não como meros objetos físicos, mas enquanto homens. Isso não ocorre, afirma Arendt, com nenhuma outra atividade da vida ativa.²⁸⁸

Um dado importante e característico no pensamento de Arendt é a interconexão que a autora faz entre ação e discurso. Segundo ela, “sem o discurso, a ação deixaria de ser ação, pois não haveria ator; e o ator, o agente do ato, só é possível se for, ao mesmo tempo, o autor das palavras. (...) Nenhuma outra atividade humana precisa tanto do discurso quanto a ação.”²⁸⁹

²⁸⁶ *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. México: Aguilar, 1952. Schumpeter formula uma teoria do processo democrático a partir da inversão dos elementos e da lógica da teoria clássica, segundo o qual o eleitorado é investido do poder de decidir as controvérsias políticas, a partir da eleição de representantes. O autor propõe que se ponha em segundo lugar a decisão das controvérsias pelo eleitorado, e em primeiro lugar, a eleição de homens que efetuarão a decisão. Em outras palavras, adota-se o critério de que o papel do povo é criar um governo ou algum outro organismo intermediário, o qual criará, por sua vez, um executivo nacional ou governo. *Ibid.*, p. 358. Para justificar esse critério elitista de sua teoria democrática, o autor afirma que a política se converte inevitavelmente numa carreira. Isto significa o reconhecimento de um interesse profissional claramente determinado no político individual e de um interesse de grupo claramente determinado da própria profissão política. Em segundo lugar, os estudiosos da organização política tem sempre dúvidas acerca da eficiência administrativa da democracia em sociedades complexas ou grandes. *Ibid.*, p. 384.

²⁸⁷ *A Condição Humana*, p.188

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 189.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 191-192.

Por outro lado, ação para Arendt jamais é possível no isolamento: “Estar isolado é estar privado da capacidade de agir. (...) A ação e o discurso são circundados pela teia de atos e palavras de outros homens, e estão em permanente contato com ela.”²⁹⁰ Isso significa dizer, que politicamente, o homem não existe isolado, mas coexiste. Como afirma Celso Lafer, a pluralidade em Arendt exige um estar sempre ligado aos outros.²⁹¹

Com base na ação e no discurso, Arendt define a sua noção de esfera pública, advertindo inicialmente que o termo “público” da noção denota dois fenômenos: i) significa que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível – a aparência constitui a realidade; ii) significa “o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós, e diferente do lugar que nos cabe dentro dele.”²⁹²

Sempre que os homens se reúnem na modalidade do discurso e da ação passa a existir o que Arendt denomina de “espaço da aparência”. Este espaço precede toda e qualquer constituição formal de esfera pública e as várias formas de governo.²⁹³ E esse espaço da aparência existe “potencialmente” onde quer que os homens se reúnam; mas, adverte Arendt, só potencialmente, não necessariamente, nem para sempre. Inobstante a esfera pública decorrer, em última análise, da ação e do discurso, o que primeiro destrói a esfera pública é a perda do poder e a impotência final:

É o poder que mantém a existência da esfera pública. (...) O único fator material indispensável para a geração do poder é a convivência entre os homens. (...) O que mantém unidas as pessoas depois que passa o momento fugaz da ação (aquilo que hoje chamamos de ‘organização’) e o que elas, por sua vez, mantêm vivo ao permanecerem unidas é o poder. Todo aquele que, por algum motivo, se isola e não participa dessa convivência, renuncia ao poder e se torna impotente, por maior que seja a sua força e por mais válida que sejam suas razões.²⁹⁴

Contudo, a noção de poder em Arendt não se confunde com força. Enquanto a força é a qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando eles agem juntos e desaparece no instante em que eles se

²⁹⁰ Ibid., p. 201.

²⁹¹ LAFER, Celso. *A política e a condição humana*. Posfácio. Ibid., p. 345 e 348.

²⁹² Ibid., p. 60.

²⁹³ Ibid., p. 211-212.

²⁹⁴ Ibid., p. 212-213.

dispersam. Isso porque o poder, como a ação, é ilimitado; ao contrário da força, não encontra limitação física na natureza humana, na existência corpórea do homem. Sua única limitação é a existência humana de outras pessoas, limitação que não é acidental, pois o poder humano corresponde, antes de tudo, à condição humana da pluralidade. Recorda a autora que a história exemplifica essa distinção quando um grupo de homens relativamente pequeno, mas bem organizado, pode governar, por tempo quase indeterminado, vastos e populosos impérios.²⁹⁵

Daí a razão pela qual a única alternativa ao poder não é a resistência – impotente ante o poder –, mas unicamente a força, que um homem sozinho pode exercer contra seu semelhante, e da qual um ou vários homens podem ter o monopólio ao se apoderarem dos meios de violência. Porém, segundo Arendt, se a violência é capaz de destruir o poder, jamais poderá substituí-lo. A combinação de força e impotência tem o nome de tirania. O velho temor a essa forma de governo não se deve exclusivamente à sua crueldade, mas à impotência e à futilidade a que condena tanto governantes como governados. Como bem recorda Arendt, com apoio em Montesquieu, os tiranos benévolos e déspotas esclarecidos são exemplos desse fato.²⁹⁶

Em síntese, somente a existência de uma esfera pública e a subsequente transformação do mundo em uma comunidade de coisas que reúne os homens e estabelece uma relação entre eles depende inteiramente da permanência. Salienta Arendt que, se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais.²⁹⁷

Isso significa dizer que nas sociedades contemporâneas o isolamento do cidadão do espaço público de deliberação pode transformar um Estado democrático em Estado tirânico. Essa é a razão pela qual o direito de participação política deve não apenas ser garantido e privilegiado no sistema de direitos fundamentais, mas também fomentado e instrumentalizado permanentemente pelo Estado.

Como bem destacado por Mariangela Nascimento, Arendt defende uma noção de esfera pública como o lugar gerador da vida política, em contraposição à

²⁹⁵ Ibid., p. 213

²⁹⁶ Ibid., p. 214-215

²⁹⁷ Ibid., p. 64.

ideia liberal de espaço agregador de indivíduos interessados que passam a experimentar uma forma radical de existência privada, o que retira, completamente, a dimensão política do espaço público. A política existe quando os homens agem e se comunicam coletivamente, o que requer um espaço onde os homens possam se encontrar e interagir através da ação e da palavra.²⁹⁸

As reflexões de Arendt sobre a ação, discurso e esfera pública, revisitadas e revitalizadas no contexto da teoria política contemporânea, são determinantes para o crescente movimento constitutivo da teoria da democracia participativa que procura explicar a complexidade e o pluralismo das sociedades a partir da presença ativa do sujeito social.

O que o diálogo entre as teorias democráticas de Pettit, Dahl e Arendt sugere é uma percepção de que ação ativa do cidadão não está circunscrita e não se esgota no processo eleitoral de escolha de certos representantes ou de certas políticas. Percebe-se claramente que essas diversas perspectivas analíticas da democracia atribuem um papel mais relevante ao cidadão e à atuação cívica que ocorre fora do âmbito específico dos órgãos em que está concentrado o poder político.

Em outras palavras, afirma-se a ideia de que o debate democrático não está circunscrito aos parlamentos, mas também abrange um conjunto de garantias pelas quais os cidadãos procuram influir na formação da opinião pública ou nos resultados dos processos eleitorais. Há, portanto, um espaço de atuação pública para além da esfera estatal. De outro lado, a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos não fica limitada ao momento das eleições, mas pode ser exercida por outros mecanismos de pressão e influência, que também se baseiam em práticas e interações independentes do poder político institucionalizado.

Ganha relevo, portanto, a participação do cidadão no processo político realizada por meio do debate e na avaliação crítica das tomadas públicas de decisão. Uma democracia compreende, portanto, a existência de um espaço público, não controlado pelo poder público, no qual essa participação possa se desenvolver.

²⁹⁸ *Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt*. Revista *Ética e Filosofia Política*, volume 8, número 1, junho/2005.

Em resumo, o que esses autores demonstram é que os sistemas políticos de alto consenso e participação maximizam a legitimidade do Estado e podem funcionar com baixo nível de coerção, minorando os eventuais fatores socioeconômicos e jurídicos decorrentes da representação política.