

F 66 B2 .
Bobbio
LIBERALISMO E
DEMOCRACIA

NORBERTO BOBBIO

LIBERALISMO E DEMOCRACIA

Tradução:
Marco Aurélio Nogueira

editora brasiliense

Copyright © by Franco Angeli Libri, s. r. l., Viale Monza 106
Milão, Itália

Título original: *Liberalismo e democrazia*
Copyright © da tradução brasileira: Editora Brasiliense S.A.

*Nenhuma parte desta publicação pode ser gravada,
armazenada em sistemas eletrônicos, fotocopiada,
reproduzida por meios mecânicos ou outros quaisquer
sem autorização prévia do editor.*

Primeira edição, 1988
6.ª edição, 1994
4.ª reimpressão, 2000

Revisão: Carmem T. S. Costa
Capa: Gilberto Miadaira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Bobbio, Norberto, 1909-
Liberalismo e democracia / Norberto Bobbio ;
tradução Marco Aurélio Nogueira. -- São Paulo :
Brasiliense, 2000.

Título original: *Liberalismo e democrazia*.
4ª reimpr. da 6. ed. de 1994.
Bibliografia.
ISBN 85-11-14066-2

1. Democracia 2. Liberalismo I. Título.

00-3144

CDD-320.51

Índices para catálogo sistemático:

1. Liberalismo : Ciência política 320.51

editora brasiliense s.a.

Matriz: Rua Airi, 22 - Tatuapé
CEP 03310-010 - São Paulo - SP
Fone / Fax: (0xx11) 218.1488

E-mail: brasilienseedit@uol.com.br
www.editorabrasiliense.com.br

Índice

1. A liberdade dos antigos e dos modernos	7
2. Os direitos do homem	11
3. Os limites do poder do Estado	17
4. Liberdade contra poder	20
5. O antagonismo é fecundo	26
6. Democracia dos antigos e dos modernos	31
7. Democracia e igualdade	37
8. O encontro entre liberalismo e democracia	42
9. Individualismo e organicismo	45
10. Liberais e democratas no século XIX	49
11. A tirania da maioria	55
12. Liberalismo e utilitarismo	62
13. A democracia representativa	68
14. Liberalismo e democracia na Itália	72
15. A democracia diante do socialismo	79
16. O novo liberalismo	85
17. Democracia e ingovernabilidade	92
Bibliografia	98

1. A liberdade dos antigos e dos modernos

A existência atual de regimes denominados liberal-democráticos ou de democracia liberal leva a crer que liberalismo e democracia sejam interdependentes. No entanto, o problema das relações entre eles é extremamente complexo, e tudo menos linear. Na acepção mais comum dos dois termos, por "liberalismo" entende-se uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social; por "democracia" entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia. Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras. Um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado liberal: ao contrário, o Estado liberal clássico foi posto em crise

pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal.

Sob a forma da contraposição entre liberdade dos modernos e liberdade dos antigos, a antítese entre liberalismo e democracia foi enunciada e sutilmente defendida por Benjamin Constant (1767-1830) no célebre discurso pronunciado no Ateneu Real de Paris em 1818, do qual é possível fazer começar a história das difíceis e controversas relações entre as duas exigências fundamentais de que nasceram os Estados contemporâneos nos países econômica e socialmente mais desenvolvidos: a exigência, de um lado, de *limitar* o poder e, de outro, de *distribuí-lo*.

O objetivo dos antigos — escreve ele — era a distribuição do poder político entre todos os cidadãos de uma mesma pátria: era isso que eles chamavam de liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança nas fruições privadas: eles chamam de liberdade às garantias acordadas pelas instituições para aquelas fruições.¹

Como liberal sincero, Constant considerava que esses dois objetivos estavam em contraste entre si. A participação direta nas decisões coletivas termina por submeter o indivíduo à autoridade do todo e por torná-lo não livre como privado; e isso enquanto a liberdade do privado é precisamente aquilo que o cidadão exige hoje do poder público. Concluía:

(1) Benjamin Constant, *De la Liberté des Anciens Comparée à celle des Modernes* (1818), in *Collection Complète des Oeuvres*, vol. 4, parte 7, Paris, Béchét Libraire, 1820, p. 253 (trad. it., in B. Constant, introdução e tradução de Umberto Cerroni, Roma, Samonà e Savelli, 1965, p. 252).

Não podemos mais usufrir da liberdade dos antigos, que era constituída pela participação ativa e constante no poder coletivo. A nossa liberdade deve, ao contrário, ser constituída pela fruição pacífica da independência privada.²

Constant citava os antigos, mas tinha diante de si um alvo bem mais próximo: Jean-Jacques Rousseau. De fato, o autor do *Contrato Social* havia inventado, não sem fortes sugestões dos pensadores clássicos, uma república na qual o poder soberano, uma vez instituído pela concordada vontade de todos, torna-se infalível e “não precisa dar garantias aos súditos, pois é impossível que o corpo queira ofender a todos os seus membros”.³ Não que Rousseau tenha levado o princípio da vontade geral ao ponto de desconhecer a necessidade de limitar o poder do Estado: atribuir a ele a paternidade da “democracia totalitária” é uma polêmica tão generalizada quanto errônea. Embora sustentando que o pacto social dá ao corpo político um poder absoluto, Rousseau também sustenta que “o corpo soberano, da sua parte, não pode sobrecarregar os súditos com nenhuma cadeia que seja inútil à comunidade”.⁴ Mas é certo que esses limites não são pré-constituídos ao nascimento do Estado, como quer a doutrina dos direitos naturais, que representa o núcleo doutrinário do Estado liberal. De fato embora admitindo que “tudo aquilo que, com o pacto social, cada um aliena de seu poder... é unicamente a parte de tudo aquilo cujo uso é importante para a co-

(2) Trad. cit., p. 252.

(3) J.-J. Rousseau, *Du Contrat Social*, I, 7 (trad. it., in J.-J. Rousseau, *Scritti Politici*, P. Alatri (org.), Turim, Utet, 1970, p. 734).

(4) Trad. cit., p. 744.

munidade", Rousseau conclui que "o único corpo soberano é juiz dessa importância".⁵

2. Os direitos do homem

[O pressuposto filosófico do Estado liberal, entendido como Estado limitado em contraposição ao Estado absoluto, é a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural (ou jusnaturalismo): doutrina segundo a qual o homem, todos os homens, indiscriminadamente, têm por natureza e, portanto, independentemente de sua própria vontade, e menos ainda da vontade de alguns poucos ou de apenas um, certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade — direitos esses que o Estado, ou mais concretamente aqueles que num determinado momento histórico detêm o poder legítimo de exercer a força para obter a obediência a seus comandos devem respeitar, e portanto não invadir, e ao mesmo tempo proteger contra toda possível invasão por parte dos outros.] Atribuir a alguém um direito significa reconhecer que ele tem a *faculdade* de fazer ou não fazer algo conforme seu desejo e também o *poder* de resistir, recorrendo, em última instância, à força (própria ou dos outros), contra o eventual transgressor, o qual tem em consequência o *de-*

(5) Trad. cit., p. 744.

ver (ou a obrigação) de se abster de qualquer ato que possa de algum modo interferir naquela faculdade de fazer ou não fazer. “Direito” e “dever” são duas noções pertencentes à linguagem prescritiva, e enquanto tais pressupõem a existência de uma norma ou regra de conduta que atribui a um sujeito a faculdade de fazer ou não fazer alguma coisa ao mesmo tempo em que impõe a quem quer que seja a abstenção de toda ação capaz de impedir, seja por que modo for, o exercício daquela faculdade. Pode-se definir o jusnaturalismo como a doutrina segundo a qual existem leis não postas pela vontade humana — que por isso mesmo precedem à formação de todo grupo social e são reconhecíveis através da pesquisa racional — das quais derivam, como em toda e qualquer lei moral ou jurídica, direitos e deveres que são, pelo próprio fato de serem derivados de uma lei natural, direitos e deveres naturais. Falou-se do jusnaturalismo como pressuposto “filosófico” do liberalismo porque ele serve para fundar os limites do poder à base de uma concepção geral e hipotética da natureza do homem que prescinde de toda verificação empírica e de toda prova histórica. No capítulo II do *Segundo Tratado sobre o Governo*, Locke, um dos pais do liberalismo moderno, parte do estado de natureza descrito como um estado de perfeita liberdade e igualdade, governado por uma lei da natureza que

ensina a todos os homens, desde que desejem consultá-la, que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve provocar danos aos demais no que se refere à vida, à saúde, à liberdade ou às posses.⁶

(6) John Locke, *Two Treatises of Government* (1690), II, 6 (trad. it., L. Pareyson (org.), Turim, Utet, 3ª ed., 1980, p. 231).

Essa descrição é fruto da reconstrução fantástica de um presumível estado originário do homem, cujo único objetivo é o de aduzir uma boa razão para justificar os limites do poder do Estado. A doutrina dos direitos naturais, de fato, está na base das Declarações dos Direitos proclamadas nos Estados Unidos da América do Norte (a começar de 1776) e na França revolucionária (a começar de 1789), através das quais se afirma o princípio fundamental do Estado liberal como Estado limitado:

O objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e não prescritíveis do homem (art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789).

Enquanto teoria diversificadamente elaborada por filósofos, teólogos e juristas, a doutrina dos direitos do homem pode ser considerada como a racionalização póstuma do estado de coisas a que conduziu, especialmente na Inglaterra e muitos séculos antes, a luta entre a monarquia e as outras forças sociais, que se concluiu com a concessão da Magna Carta por parte de João Sem Terra (1215), quando as faculdades e os poderes que nos séculos futuros serão chamados de “direitos do homem” são conhecidos sob o nome de “liberdade” (*libertates, franchises, freedom*), ou seja, como esferas individuais de ação e de posse de bens protegidos perante o poder coercitivo do rei. Embora esta e as sucessivas cartas tenham a forma jurídica de concessões soberanas, elas são de fato o resultado de um verdadeiro pacto entre partes contrapostas no que diz respeito aos direitos e deveres recíprocos na relação política, isto é, na relação entre dever de proteção (por parte do soberano) e dever de obediência (no qual consiste a assim chamada “obrigação política” por parte do súdito), comumente chamado de *pac-*

tum subiectionis. Numa carta das "liberdades" o objeto principal do acordo são as formas e os limites da obediência, ou seja, a obrigação política, e correlativamente as formas e os limites do direito de comandar. Essas antigas cartas, como de resto as cartas constitucionais *octroyées** das monarquias constitucionais da idade da restauração e depois (entre as quais o estatuto albertino de 1848), têm a figura jurídica da concessão, que é um ato unilateral, embora sejam de fato o resultado de um acordo bilateral. São por isso uma típica forma de ficção jurídica, que tem por objetivo salvaguardar o princípio da superioridade do rei, e portanto assegurar a permanência da forma de governo monárquica, não obstante a ocorrida limitação dos poderes tradicionais do detentor do poder supremo.

Naturalmente, mesmo nesse caso, o curso histórico que dá origem a uma determinada ordenação jurídica e a sua justificação racional apresentam-se com os termos invertidos: historicamente, o Estado liberal nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei e, em períodos históricos de crise mais aguda, de uma ruptura revolucionária (exemplares os casos da Inglaterra do século XVII e da França do fim do século XVIII); racionalmente, o Estado liberal é justificado como o resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura. Enquanto o curso histórico procede de um estado inicial de servidão a estados sucessivos de conquista de espaços de liberdade por parte dos sujeitos, através de um processo de gradual liberalização, a doutrina percorre o caminho inverso, na medida em que parte da hipótese de um estado inicial de liberdade, e apenas enquanto

concebe o homem como naturalmente livre é que consegue construir a sociedade política como uma sociedade com soberania limitada. Em substância, a doutrina, especialmente a doutrina dos direitos naturais, inverte o andamento do curso histórico, colocando no início como fundamento, e portanto como *prius*, aquilo que é historicamente o resultado, o *posterius*.

Afirmção dos direitos naturais e teoria do contrato social, ou contratualismo, estão estreitamente ligados. A idéia de que o exercício do poder político apenas é legítimo se fundado sobre o consenso daqueles sobre os quais deve ser exercido (também esta é uma tese lockeana), e portanto sobre um acordo *entre* aqueles que decidem submeter-se a um poder superior e *com* aqueles a quem esse poder é confiado, é uma idéia que deriva da pressuposição de que os indivíduos têm direitos que não dependem da instituição de um soberano e que a instituição do soberano tem a principal função de permitir a máxima explicitação desses direitos compatível com a segurança social. O que une a doutrina dos direitos do homem e o contratualismo é a comum concepção individualista da sociedade, a concepção segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e com suas carências, que tomam a forma de direitos em virtude da assunção de uma hipotética lei da natureza, e depois a sociedade, e não vice-versa como sustenta o organicismo em todas as suas formas, segundo o qual a sociedade é anterior aos indivíduos ou, conforme a fórmula aristotélica destinada a ter êxito ao longo dos séculos, o todo é anterior às partes. O contratualismo moderno representa uma verdadeira reviravolta na história do pensamento político dominado pelo organicismo na medida em que, subvertendo as relações entre indivíduo e sociedade, faz da sociedade não mais um fato natural, a existir independentemente da vontade dos indivíduos,

(*) Em francês no original: outorgadas. (N. T.)

mas um corpo artificial, criado pelos indivíduos à sua imagem e semelhança e para a satisfação de seus interesses e carências e o mais amplo exercício de seus direitos. Por sua vez, o acordo que dá origem ao Estado é possível porque, segundo a teoria do direito natural, existe na natureza uma lei que atribui a todos os indivíduos alguns direitos fundamentais de que o indivíduo apenas pode se despir voluntariamente, dentro dos limites em que esta renúncia, concordada com a análoga renúncia de todos os outros, permita a composição de uma livre e ordenada convivência.

Sem essa verdadeira revolução copernicana, à base da qual o problema do Estado passou a ser visto não mais da parte do poder soberano mas da parte dos súditos, não seria possível a doutrina do Estado liberal, que é *in primis* a doutrina dos limites jurídicos do poder estatal. Sem individualismo não há liberalismo.

3. Os limites do poder do Estado

Falou-se até aqui genericamente de Estado limitado ou de limites do Estado. Deve-se agora precisar que essa expressão compreende dois aspectos diversos do problema, aspectos que nem sempre são bem distinguidos: a) os limites dos *poderes*; b) os limites das *funções* do Estado. A doutrina liberal compreende a ambos, embora possam eles ser tratados separadamente, um excluindo o outro. [O liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções.] A noção corrente que serve para representar o primeiro é *Estado de direito*; a noção corrente para representar o segundo é *Estado mínimo*. [Embora o liberalismo conceba o Estado tanto como Estado de direito quanto como Estado mínimo, pode ocorrer um Estado de direito que não seja mínimo (por exemplo, o Estado social contemporâneo) e pode-se também conceber um Estado mínimo que não seja um Estado de direito (tal como, com respeito à esfera econômica, o Leviatã hobbesiano, que é ao mesmo tempo absoluto no mais pleno sentido da palavra e liberal em economia).] Enquanto o Estado de

direito se contrapõe ao Estado absoluto entendido como *legibus solutus*, o Estado mínimo se contrapõe ao Estado máximo: deve-se, então, dizer que o Estado liberal se afirma na luta contra o Estado absoluto em defesa do Estado de direito e contra o Estado máximo em defesa do Estado mínimo, ainda que nem sempre os dois movimentos de emancipação coincidam histórica e praticamente.

Por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder. Assim entendido, o Estado de direito reflete a velha doutrina — associada aos clássicos e transmitida através das doutrinas políticas medievais — da superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens, segundo a fórmula *lex facit regem*,⁷ doutrina essa sobrevivente inclusive na idade do absolutismo, quando a máxima *princeps legibus solutus*⁸ é entendida no sentido de que o soberano não estava sujeito às leis positivas que ele próprio emanava, mas estava sujeito às leis divinas ou naturais e às leis fundamentais do reino. Por outro lado, quando se fala de Estado de direito no âmbito da doutrina liberal do Estado, deve-se acrescentar à definição tradicional uma determinação ulterior: a constitucionalização dos direitos naturais, ou seja, a transformação desses direitos em direitos juridicamente protegidos, isto é, em verdadeiros direitos positivos. Na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau

às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e portanto em linha de princípio “invioláveis” (esse adjetivo se encontra no art. 2º da constituição italiana). Desse ponto de vista pode-se falar de Estado de direito em sentido forte para distingui-lo do Estado de direito em sentido fraco, que é o Estado não-despótico, isto é, dirigido não pelos homens, mas pelas leis, e do Estado de direito em sentido fraquíssimo, tal como o Estado kelseniano segundo o qual, uma vez resolvido o Estado no seu ordenamento jurídico, todo Estado é Estado de direito (e a própria noção de Estado de direito perde toda força qualificadora).

Do Estado de direito em sentido forte, que é aquele próprio da doutrina liberal, são parte integrante todos os mecanismos constitucionais que impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder e impedem ou desencorajam o abuso ou o exercício ilegal do poder. Desses mecanismos os mais importantes são: 1) o controle do Poder Executivo por parte do Poder Legislativo; ou, mais exatamente, do governo, a quem cabe o Poder Executivo, por parte do parlamento, a quem cabe em última instância o Poder Legislativo e a orientação política; 2) o eventual controle do parlamento no exercício do Poder Legislativo ordinário por parte de uma corte jurisdicional a quem se pede a averiguação da constitucionalidade das leis; 3) uma relativa autonomia do governo local em todas as suas formas e em seus graus com respeito ao governo central; 4) uma magistratura independente do poder político.

(7) H. Bracton, *De Legibus et Consuetudinibus Angliae*, G. E. Woodbine (org.), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968, vol. 2, p. 33.

(8) Ulpiano, *Dig.*, I, 3, 31.

4. Liberdade contra poder

[Os mecanismos constitucionais que caracterizam o Estado de direito têm o objetivo de defender o indivíduo dos abusos do poder.] Em outras palavras, são garantias de liberdade, da assim chamada liberdade negativa, entendida como esfera de ação em que o indivíduo não está obrigado por quem detém o poder coativo a fazer aquilo que não deseja ou não está impedido de fazer aquilo que deseja. [Há uma acepção de liberdade — que é a acepção prevalecente na tradição liberal — segundo a qual “liberdade” e “poder” são dois termos antitéticos, que denotam duas realidades em contraste entre si e são, portanto, incompatíveis: nas relações entre duas pessoas, à medida que se estende o poder (poder de comandar ou de impedir) de uma diminui a liberdade em sentido negativo da outra e, vice-versa, à medida que a segunda amplia a sua esfera de liberdade diminui o poder da primeira.] Deve-se agora acrescentar que para o pensamento liberal a liberdade individual está garantida, mais que pelos mecanismos constitucionais do Estado de direito, também pelo fato de que ao Estado são reconhecidas tarefas limitadas à manutenção da ordem pública interna e

internacional. [No pensamento liberal, teoria do controle do poder e teoria da limitação das tarefas do Estado procedem no mesmo passo: pode-se até mesmo dizer que a segunda é a *conditio sine qua non* da primeira, no sentido de que o controle dos abusos do poder é tanto mais fácil quanto mais restrito é o âmbito em que o Estado pode estender a própria intervenção, ou mais breve e simplesmente no sentido de que o Estado mínimo é mais controlável do que o Estado máximo.] Do ponto de vista do indivíduo, do qual se põe o liberalismo, o Estado é concebido como um mal necessário; e enquanto mal, embora necessário (e nisso o liberalismo se distingue do anarquismo), o Estado deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos. Às vésperas da revolução americana, Thomas Paine (1737-1809), autor de um ensaio em defesa dos direitos do homem, expressou com grande clareza tal pensamento:

A sociedade é produzida por nossas carências e o governo por nossa perversidade; a primeira promove a nossa felicidade *positivamente* mantendo juntos os nossos afetos, o segundo *negativamente* mantendo sob freio os nossos vícios. Uma encoraja as relações, o outro cria as distinções. A primeira protege, o segundo pune. A sociedade é sob qualquer condição uma bênção; o governo, inclusive na sua melhor forma, nada mais é do que um mal necessário, e na sua pior forma é insuportável.⁹

Uma vez definida a liberdade no sentido predominante da doutrina liberal como liberdade *em relação ao*

(9) Thomas Paine, *Common Sense* (1776) (trad. it., in Thomas Paine, *I Diritti dell'Uomo*, T. Magri (org.), Editori Riuniti, 1978, p. 65).

Estado, o processo de formação do Estado liberal pode ser identificado com o progressivo alargamento da esfera de liberdade do indivíduo, diante dos poderes públicos (para usar os termos de Paine), com a progressiva emancipação da sociedade ou da sociedade civil, no sentido hegeliano e marxiano, em relação ao Estado. As duas principais esferas nas quais ocorre essa emancipação são a esfera religiosa ou em geral espiritual e a esfera econômica ou dos interesses materiais. Segundo a conhecida tese weberiana sobre as relações entre ética calvinista e espírito do capitalismo, os dois processos estão estreitamente ligados. Mas, independentemente dessa discutida conexão, é um fato que a história do Estado liberal coincide, de um lado, com o fim dos Estados confessionais e com a formação do Estado neutro ou agnóstico quanto às crenças religiosas de seus cidadãos, e, de outro lado, com o fim dos privilégios e dos vínculos feudais e com a exigência de livre disposição dos bens e da liberdade de troca, que assinala o nascimento e o desenvolvimento da sociedade mercantil burguesa.

Sob esse aspecto, a concepção liberal do Estado contrapõe-se às várias formas de paternalismo, segundo as quais o Estado deve tomar conta de seus súditos tal como o pai de seus filhos, posto que os súditos são considerados como perenemente menores de idade. Um dos fins a que se propõe Locke com os seus *Dois Ensaios sobre o Governo* é o de demonstrar que o poder civil, nascido para garantir a liberdade e a propriedade dos indivíduos que se associam com o propósito de se autogovernar é distinto do governo paterno e mais ainda do paternal. O paternalismo também é um dos alvos melhor definidos e golpeados por Kant (1724-1804), para quem

um governo fundado sobre o princípio da benevolência para com o povo, como o governo de um pai

sobre os filhos, isto é, um governo paternalista (*imperium paternale*), no qual os súditos, tal como filhos menores incapazes de distinguir o útil do prejudicial, estão obrigados a se comportar apenas passivamente, para esperar que o chefe do Estado julgue de que modo devem eles ser felizes e para aguardar apenas da sua bondade que ele o queira, um governo assim é o pior despotismo que se possa imaginar.¹⁰

Kant preocupa-se, sobretudo, com a liberdade moral dos indivíduos. Sob o aspecto da liberdade econômica ou da melhor maneira de prover aos próprios interesses materiais, não menos clara e conhecida é a preocupação de Adam Smith, para quem, “segundo o sistema da liberdade natural”, o soberano tem apenas três deveres de grande importância, vale dizer, a defesa da sociedade contra os inimigos externos, a proteção de todo indivíduo das ofensas que a ele possam dirigir os outros indivíduos, e o provimento das obras públicas que não poderiam ser executadas se confiadas à iniciativa privada. Embora possam ser distantes os pontos de partida de cada um deles, tanto em Kant quanto em Smith a doutrina dos limites das tarefas do Estado funda-se sobre o primado da liberdade do indivíduo com respeito ao poder soberano e, em consequência, sobre a subordinação dos deveres do soberano aos direitos ou interesses do indivíduo.

Ao final do século das Declarações dos Direitos, de Kant e de Smith, Wilhelm von Humboldt (1767-1835) escreve a síntese mais perfeita do ideal liberal do Estado, com as *Idéias para um “Ensaio sobre os Limites da Ati-*

(10) E. Kant, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1793) (trad. it., *Sopra il detto comune: “Questo può essere giusto in teoria ma non vale per la pratica”*), in E. Kant, *Scritti Politici e di Filosofia della Storia e del Diritto*, Turim, Utet, 1956, p. 255).

vidade do Estado" (1792). Como se não bastasse o título, para compreender a intenção do autor podemos recorrer à máxima inserida no primeiro capítulo, extraída de Mirabeau pai:

O difícil é promulgar apenas as leis necessárias e permanecer sempre fiel ao princípio verdadeiramente constitucional da sociedade, o de se proteger do furor de governar, a mais funesta doença dos governos modernos.

Sobre o ponto de partida do indivíduo em sua inefável singularidade e variedade, o pensamento de Humboldt é seco e conciso. O verdadeiro objetivo do homem, afirma, é o máximo desenvolvimento de suas faculdades. Em vista do alcance desse fim, a máxima fundamental que deve guiar o Estado ideal é a seguinte:

O homem verdadeiramente razoável não pode desejar outro Estado que não aquele no qual cada indivíduo possa gozar da mais ilimitada liberdade de desenvolver a si mesmo, em sua singularidade inconfundível, e a natureza física não receba das mãos do homem outra forma que não a que cada indivíduo, na medida de suas carências e inclinações, a ela pode dar por seu livre-arbítrio, com as únicas restrições que derivam dos limites de suas forças e de seu direito.¹¹

A consequência que Humboldt extrai dessa premissa é que o Estado não deve se imiscuir "na esfera dos

(11) W. von Humboldt, *Ideen zu einem "Versuch die Grenzen des Staates zu bestimmen"* (1792) (trad. it., *Idee per un "Saggio sui Limiti dell' Azione dello Stato"*, F. Serra (org.), Bolonha, Il Mulino, 1961, p. 62).

negócios privados dos cidadãos, salvo se esses negócios se traduzirem imediatamente numa ofensa ao direito de um por parte de outro".¹² Ao lado da subversão das relações tradicionais entre indivíduos e Estado, próprio da concepção orgânica, ocorre também, com respeito a essas próprias relações, a subversão dos nexos entre meio e fim: [segundo Humboldt, o Estado não é um fim em si mesmo, mas apenas um meio "para a formação do homem". Se o Estado tem um fim último, esse é o de "elevar os cidadãos ao ponto de poderem eles perseguir espontaneamente o fim do Estado, movidos pela única idéia da vantagem que a organização estatal a eles oferece para o alcance dos próprios objetivos individuais".¹³ Repetidas vezes se afirma no ensaio que fim do Estado é apenas a "segurança", entendida como a "certeza da liberdade no âmbito da lei".¹⁴

(12) Trad. cit., p. 63.

(13) Trad. cit., p. 99.

(14) Trad. cit., p. 113.

5. O antagonismo é fecundo

Ao lado do tema da liberdade individual como fim único do Estado e do tema do Estado como meio e não como fim em si mesmo, o escrito de Humboldt apresenta um outro motivo de grande interesse para a reconstrução da doutrina liberal: o elogio da “variedade”. Numa cerada crítica ao Estado providencial, ao Estado que demonstra excessiva solicitude para com o “bem-estar” dos cidadãos (uma crítica que prefigura a análoga denúncia dos presumíveis equívocos do Estado assistencial por parte do neoliberalismo contemporâneo), Humboldt explica que a intervenção do governo para além das tarefas que lhe cabem — relativas à ordem externa e à ordem interna — termina por criar na sociedade comportamentos uniformes que sufocam a natural variedade dos caracteres e das disposições. Aquilo a que os governos tendem, a despeito dos indivíduos, são o bem-estar e a calma: “Mas o que o homem persegue e deve perseguir á algo completamente diverso, é variedade e atividade”.¹⁵ Quem

(15) Trad. cit., p. 65.

pensa diversamente suscita a fundada suspeita de considerar os homens como autômatos. “De decênio em decênio” — anota (mas o que não teria afirmado diante da “cela de aço” do Estado burocrático de hoje?) — “aumentam, na maior parte dos Estados, o pessoal dos funcionários e os arquivos, enquanto diminui a liberdade dos súditos”.¹⁶ Conclui: “Desconsideram-se assim os homens... para ocuparem-se das coisas; as energias para interessarem-se pelos resultados”.¹⁷

Desse modo, a defesa do indivíduo contra a tentação do Estado de prover ao seu bem-estar golpeia não apenas a esfera dos interesses, mas também a esfera moral; hoje estamos demasiadamente influenciados pela crítica exclusivamente econômica ao *Welfare State* para nos darmos conta de que o primeiro liberalismo nasce com uma forte carga ética, com a crítica do paternalismo, tendo a sua principal razão de ser na defesa da autonomia da pessoa humana. Sob esse aspecto, Humboldt vincula-se a Kant, este e Humboldt a Constant. Mesmo em Smith, que de resto antes de ser um economista foi um moralista, a liberdade tem um valor moral.

Ao tema da variedade individual contraposta à uniformidade estatal vincula-se o outro tema característico e inovador do pensamento liberal: a fecundidade do antagonismo. A tradicional concepção orgânica da sociedade estima a harmonia, a concórdia mesmo que forçada, a subordinação regulada e controlada das partes ao todo, condenando o conflito como elemento de desordem e de desagregação social. Ao contrário disso, em todas as correntes de pensamento que se contrapõem ao organicismo afirma-se a idéia de que o contraste entre indivíduos e grupos em concorrência entre si (inclusive entre Estados,

(16) Trad. cit., p. 73.

(17) Trad. cit., p. 74.

donde o elogio da guerra como formadora da virtude dos povos) é benéfico e é uma condição necessária do progresso técnico e moral da humanidade, o qual apenas se explicita na contraposição de opiniões e de interesses diversos, desde que desenvolvida essa contraposição no debate das idéias para a busca da verdade, na competição econômica para o alcance do maior bem-estar social, na luta política para a seleção dos melhores governantes. Compreende-se assim como é que, partindo dessa concepção geral do homem e da sua história, a liberdade individual entendida como emancipação dos vínculos que a tradição, o costume, as autoridades sacras e profanas impuseram aos indivíduos no decorrer dos séculos, torne-se uma condição necessária para permitir (juntamente com a expressão da “variedade” dos caracteres individuais) o conflito e, no conflito, o aperfeiçoamento recíproco.

No ensaio *Idéia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita* (1784), Kant expressou com o máximo despreendimento a convicção de que o antagonismo é “o meio de que se serve a natureza para realizar o desenvolvimento de todas as suas disposições”,¹⁸ entendendo por “antagonismo” a tendência do homem de satisfazer os próprios interesses em concorrência com os interesses de todos os demais: uma tendência que excita todas as suas energias, o induz a vencer a inclinação à preguiça e a conquistar um posto entre os seus consócios. Sobre o significado não apenas econômico mas moral da sociedade antagônica contraposta à sociedade harmônica, Kant formula um juízo que pode muito bem ser considerado como o núcleo essencial do pensamento liberal:

(18) E. Kant, *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*, 1784 (trad. it., *Idea di una Storia Universale dal Punto di Vista Cosmopolitico*, in *Scritti Politici*, cit., p. 127).

“Sem a insocialidade, todos os talentos permaneceriam fechados numa vida pastoral arcádica...; sem ela os homens, tal como as boas ovelhas conduzidas ao pastoreio, não dariam valor algum à existência”. E do enunciado desse juízo categórico extrai o seguinte hino à sapiência da criação:

Devemos, então, dar graças à natureza pela intratabilidade que gera, pela invejosa emulação da vaidade, pela cupidez jamais satisfeita de possuir e de dominar! Sem isso, todas as excelentes disposições naturais intrínsecas à humanidade permaneceriam eternamente adormecidas sem qualquer desenvolvimento.¹⁹

Como teoria do Estado limitado, o liberalismo contrapõe o Estado de direito ao Estado absoluto e o Estado mínimo ao Estado máximo. Através da teoria do progresso mediante o antagonismo, entra em campo a contraposição entre os livres Estados europeus e o despotismo oriental. A categoria do despotismo é antiga e sempre teve, além do seu significado analítico, um forte valor polêmico. Com a expansão do pensamento liberal, a ela se acrescenta uma ulterior conotação negativa: precisamente em decorrência da submissão geral — pela qual, como já havia dito Maquiavel, o principado do Turco é governado “por um príncipe e todos os outros são servos”,²⁰ ou então, como dirá Hegel (1770-1831), nos reinos despóticos do Oriente “apenas um é livre”²¹ —, os

(19) Trad. cit., p. 128.

(20) N. Machiavelli, *Il Principe*, cap. 4, in *Tutte le Opere*, F. Flora (org.), Milão, Mondadori, 1949, vol. 1, p. 14.

(21) G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte* (trad. it., *Lezione sulla Filosofia della Storia*, Florença, La Nuova Italia, 1947, vol. 1, p. 158).-

Estados despóticos são estacionários e imóveis, não estando sujeitos à lei do progresso indefinido que vale apenas para a Europa civil. Desse ponto de vista, o Estado liberal converte-se, mais que numa categoria política geral, também num critério de interpretação histórica.

6. Democracia dos antigos e dos modernos

Como teoria do Estado (e também como chave de interpretação da história), o liberalismo é moderno, enquanto a democracia, como forma de governo, é antiga. O pensamento político grego nos transmitiu uma célebre tipologia das formas de governo das quais uma é a democracia, definida como governo dos muitos, dos mais, da maioria, ou dos pobres (mas onde os pobres tomam a dianteira é sinal de que o poder pertence ao *pléthos*, à massa), em suma, segundo a própria composição da palavra, como governo do povo, em contraposição ao governo de uns poucos. Seja o que for que se diga, a verdade é que, não obstante o transcorrer dos séculos e todas as discussões que se travaram em torno da diversidade da democracia dos antigos com respeito à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou, embora se altere, conforme os tempos e as doutrinas, o seu significado valorativo, segundo o qual o governo do povo pode ser preferível ao governo de um ou de poucos e vice-versa. O que se considera que foi alterado na passagem da democracia dos antigos à democracia

dos modernos, ao menos no julgamento dos que vêem como útil tal contraposição, não é o titular do poder político, que é sempre o "povo", entendido como o conjunto dos cidadãos a que cabe em última instância o direito de tomar as decisões coletivas, mas o modo (mais ou menos amplo) de exercer esse direito: nos mesmos anos em que, através das Declarações dos Direitos, nasce o Estado constitucional moderno, os autores do *Federalista* contrapõem a democracia direta dos antigos e das cidades medievais à democracia representativa, que é o único governo popular possível num grande Estado. Hamilton se exprime do seguinte modo:

É impossível ler a respeito das pequenas repúblicas da Grécia e da Itália sem provar sentimentos de horror e desgosto pelas agitações a que estavam elas submetidas, e pela rápida sucessão de revoluções que as mantinham num estado de perpétua incerteza entre os estádios extremos da tirania e da anarquia.²²

Madison lhe faz eco:

O defensor de governos populares jamais se encontrará tão embaraçado em considerar o caráter e o destino deles como quando apreciar a facilidade com que degeneraram aquelas formas corruptas do viver político.²³

(22) A. Hamilton, J. Jay e J. Madison, *The Federalist* (1788) (trad. it., *Il Federalista*, M. D'Addio e G. Negri (orgs.), Bolonha, Il Mulino, 1980, p. 83).

(23) Trad. cit., p. 89.

Afirmar que o defeito da democracia cidadina fosse o agitar-se das facções era, na realidade, um pretexto e refletia o antigo e sempre recorrente desprezo pelo povo por parte dos grupos oligárquicos: as divisões entre partes contrapostas iriam se reproduzir sob a forma de partidos nas assembléias dos representantes. O que, ao contrário, constituía a única e sólida razão da democracia representativa eram objetivamente as grandes dimensões dos Estados modernos, a começar da própria união das treze colônias inglesas, a respeito de cuja constituição os escritores do *Federalista* estavam discutindo. Havia reconhecido isso o próprio Rousseau, admirador apaixonado dos antigos que tinha tomado a defesa da democracia direta sustentando que "a soberania não pode ser representada" e, portanto, "o povo inglês crê ser livre, mas se equivoca redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; tão logo são esses eleitos, ele volta a ser escravo, não é mais nada".²⁴ Rousseau, entretanto, também estava convencido de que "uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá", pois exige, acima de tudo, um Estado muito pequeno, "no qual seja fácil ao povo se reunir"; em segundo lugar, "uma grande simplicidade de costumes"; além do mais, "uma grande igualdade de condições e fortunas"; por fim, "pouco ou nada de luxo". Donde era levado a concluir: "Se existisse um povo de deuses, seria governado democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens".²⁵ Tanto os autores do *Federalista* quanto os constituintes franceses estavam convencidos de que o único governo democrático adequado a um povo de homens era a democracia representativa, aquela forma de governo em que o povo não toma ele

(24) J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, II, 15 (trad. cit., p. 802).

mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas eleger seus próprios representantes, que devem por ele decidir. Mas não pensavam realmente que instituindo uma democracia representativa acabariam por enfraquecer o princípio do governo popular. Prova disso é que a primeira constituição escrita dos estados da América do Norte, a da Virgínia (1776) — mas a mesma fórmula se encontra também nas constituições sucessivas —, diz: “Todo o poder repousa no povo e, em consequência, dele deriva; os magistrados são os seus fiduciários e servidores, e durante todo o tempo responsáveis perante ele”; e o artigo 3º da Declaração de 1789 repete: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer uma autoridade que não emane expressamente da nação”. À parte o fato de que o exercício direto do poder de decisão por parte dos cidadãos não é incompatível com o exercício indireto através de representantes eleitos, como demonstra a existência de constituições, como a italiana vigente (que previu o instituto do *referendum* popular, embora apenas com eficácia ab-rogativa), tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida.

De resto, a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular. Também sob esse aspecto a contraposição entre democracia dos antigos e democracia dos modernos termina por ser desviante, na medida em que a segunda se apresenta, ou é apre-

sentada, como mais perfeita, com respeito ao fim, do que a primeira. Para Madison, a delegação da ação do governo a um pequeno número de cidadãos de provada sabedoria tornaria “menos provável o sacrifício do bem do país a considerações particularistas e transitórias”.²⁶ Mas isso desde que o deputado, uma vez eleito, se comportasse não como um homem de confiança dos eleitores que o tinham posto no parlamento, mas como um representante da nação inteira. Para que a democracia fosse em sentido próprio representativa, era necessário que fosse excluído o mandato vinculatório do eleitor para com o eleito, característico do Estado de estamentos, no qual os estamentos, as corporações, os corpos coletivos transmitiam ao soberano, através de seus delegados, as suas reivindicações particulares. Também nessa matéria o ensinamento vinha da Inglaterra. Burke havia dito:

Expressar uma opinião é um direito de todo homem; a dos eleitores é uma opinião que pesa e deve ser respeitada, e um representante precisa estar sempre pronto a escutá-la... Mas instruções imperativas, mandatos aos quais o membro das Assembléias deve expressa e cegamente obedecer, tais coisas são completamente estranhas às leis dessa terra.²⁷

Para tornar inclusive formalmente vinculatória a separação entre representante e representado, os constituintes franceses, seguindo a opinião eficazmente exposta por Siéyès (1748-1836), introduziram na constituição de 1791 a proibição de mandato imperativo com o art. 7º, da seq. III, do cap. I, do título II, que prescreve: “Os representantes nomeados nos departamentos não serão

(26) *The Federalist*, cit., p. 96.

(27) Edmund Burke, *Speech at the Conclusion of the Poll on his Being Declared Duly Elected*, in *The Works*, J. Dodsley, 1792, vol. 2, p. 15.

representantes de um departamento particular, mas da nação inteira, e não poderá ser dado a eles nenhum mandato".²⁸ Desde então, a proibição feita aos representantes de receber um mandato vinculatório da parte de seus eleitores tornar-se-á um princípio essencial ao funcionamento do sistema parlamentar, o qual, exatamente em virtude desse princípio, distingue-se do velho Estado de estamentos em que vigora o princípio oposto da representação corporativa fundada sobre o vínculo de mandato do delegado que é institucionalmente chamado a defender os interesses da corporação, disso não se podendo distanciar sob pena de perder o direito de representação. A dissolução do Estado de estamento liberta o indivíduo na sua singularidade e na sua autonomia: é ao indivíduo enquanto tal, não ao membro de uma corporação, que cabe o direito de eleger os representantes da nação — os quais são chamados pelos indivíduos singulares para representar a nação em seu conjunto e devem, portanto, desenvolver sua ação e tomar suas decisões sem qualquer vínculo de mandato. Se por democracia moderna entende-se a democracia representativa, e se à democracia representativa é inerente a desvinculação do representante da nação com respeito ao singular indivíduo representado e aos seus interesses particularistas, então a democracia moderna pressupõe a atomização da nação e a sua recomposição num nível mais elevado e ao mesmo tempo mais restrito que é o das assembleias parlamentares. Mas tal processo de atomização é o mesmo processo do qual nasceu a concepção do Estado liberal, cujo fundamento deve ser buscado, como se disse, na afirmação dos direitos naturais e invioláveis do indivíduo.

7. Democracia e igualdade

O liberalismo dos modernos e a democracia dos antigos foram freqüentemente considerados antitéticos, no sentido de que os democratas da antigüidade não conheciam nem a doutrina dos direitos naturais nem o dever do Estado de limitar a própria atividade ao mínimo necessário para a sobrevivência da comunidade. De outra parte, os modernos liberais nasceram exprimindo uma profunda desconfiança para com toda forma de governo popular, tendo sustentado e defendido o sufrágio restrito durante todo o arco do século XIX e também posteriormente. Já a democracia moderna não só não é incompatível com o liberalismo como pode dele ser considerada, sob muitos aspectos e ao menos até um certo ponto, um natural prosseguimento.

Com uma condição: que se tome o termo "democracia" em seu significado jurídico-institucional e não no ético, ou seja, num significado mais procedimental do que substancial. É inegável que historicamente "democracia" teve dois significados prevalecentes, ao menos na origem, conforme se ponha em maior evidência o conjunto das regras cuja observância é necessária para que o

(28) Para um comentário sobre o tema, ver P. Violante, *Lo spazio della Rappresentanza. I. Francia 1788-1789*, Palermo, Renzo Mazzone Editore,