

## 8 J. J. ROUSSEAU E O REFERENDO POPULAR

*Silvio Murilo Melo de Azevedo\**

### RESUMO

A intenção deste artigo é apresentar uma contribuição à discussão sobre o problema da legitimidade das ações públicas, especialmente as legislativas. O cerne da questão se detém na validade ou não validade, a partir da filosofia política de J.- J. Rousseau, daquela modalidade de democracia direta praticada na Venezuela.

**Palavras - chave:** J.J. Rousseau; filosofia política; filosofia do direito; legitimidade; representatividade.

### Introdução

Uma das questões mais candentes das democracias contemporâneas, não só no Brasil, mas de um modo geral no ocidente, é o problema da legitimidade. Os governos democráticos em geral andam muito desgastados, e isto explica porque autoritarismo não suscita maiores resistências nos lugares onde é praticado. O problema da falta de representatividade e, por conseguinte, de legitimidade, nas democracias ocidentais não permite que se possa criticar de maneira mais convincente os governos autoritários. No parlamento brasileiro, por exemplo, a representação da população não passa de uma vaga lembrança, um recurso mitológico para justificar as manobras de interesses oligárquicos, ante os quais sucumbem os partidos políticos e tudo o que os pressupõe: ideologia, fidelidade partidária, projeto de governo; enfim, a própria representatividade alegada. No atual sistema, o cidadão comum, através do voto, passa uma procuração política a alguém, a quem logicamente também transfere sua cidadania. Não vota, nem numa idéia nem num projeto de governo, e por isso também não pode cobrar estas coisas, senão depois de quatro anos, se dispõe dos meios para informar-se. A representatividade fica relegada a um campo performativo, a que todos se referem pelo nome misterioso de as bases, sem que se saiba exatamente o que significa isso.

Diante disso, recorre-se muitas vezes a projetos fantasiosos de reforma política, com o mesmo efeito que tem o placebo na medicina: inócuo, meramente psicológico. Projetos que se manifestam em surtos,

---

\* **Silvio Murilo Melo de Azevedo** é mestre e doutor em Ciências da Religião (UMESP). Professor de Filosofia da Faculdade do Sul da Bahia ( Fasb).

motivados geralmente por algum escândalo. O assim chamado referendo popular pertence a outro grupo de soluções mágicas, que, ao contrário de reformas de fantasia, pode ter um resultado desastroso para a vida nacional, apesar de recentemente ter sido reputado pelo próprio presidente da república, numa cerimônia oficial, como uma das mais legítimas práticas democráticas. *Pace* a extemporaneidade diplomática do presidente (praza aos céus que não passe disso), vejo esta tendência como uma resposta ruim a um problema real. Esta solução ao problema da representatividade legislativa pode transformar, aquilo que dentro de certos limites é dispositivo legítimo, num recurso popularesco, que não cumpre o que promete para solucionar os profundos problemas da democracia brasileira. O referendo, assim como sugerido pelo presidente, apenas corre o risco de se tornar uma versão brasileira do chavismo, com todas as conseqüências desastrosas que pode acarretar a transferência da disputa ideológica do parlamento para as ruas. Que vantagem tiraria a democracia brasileira disso, transformarmos nossas ruas em praças de guerra? De fato, a situação é preocupante. A julgar pelo sucateamento do Congresso e pela simpatia do mandatário máximo por H. Chaves, teme-se que estes referendos tornem-se mais freqüentes, e venham a ser usados como golpe branco; o sonho de todo ditador: um ato autoritário e legítimo.

Evidentemente, não poderei deixar de reconhecer que meu interesse por esta discussão foi dirigido pelo recente referendo do desarmamento. Entretanto, o que especificamente me provoca não é o resultado prático desta decisão popular, qualquer que ela seja. Se vai ou não melhorar as estatísticas, por sinal, muito controvertidas. Minha preocupação é a competência, ou seja, se este é um expediente legítimo ou não, no contexto de um governo democrático.

Para responder a essa pergunta quero recorrer a Rousseau. Tenho consciência da estranheza de minha escolha, pois este autor é aquele que usualmente é apresentado como defensor de uma modalidade de democracia direta ou popular. Vejamos como Rousseau opinaria se hoje fosse chamado a fazer um juízo apreciativo sobre a legitimidade destes referendos.

### **Associação civil e o império da Lei**

Um governo democrático se caracteriza pelo Estado de direito, ou seja, o Estado que subsiste sob o império das leis. Mas, Rousseau, indo um pouco além, diz no *Contrato social* que as leis são os fundamentos inarredáveis de qualquer associação civil com alguma estabilidade. Ou, em suas palavras: “as leis são as condições da associação civil” (p. 108). Isto é, as leis e a associação civil estão tão fundamentalmente implicadas a ponto de não existir uma sem a outra. Um bando subjugado por um déspota, ainda que viesse a dominar o mundo, estaria realizando meramente uma ação particular, ligada a um interesse privado, e por isso sem nenhuma legitimidade. Morrendo o déspota, estariam ab-rogados seus decretos e destituídas suas ações (1999, p. 67). Portanto, a primeira grande lição de política ensinada por Rousseau é que não é o número de indivíduos implicados que legitima uma ação. Uma ação pública não é meramente aquela que conta com um grande número de pessoas na sua realização; ela é pública porque tem uma natureza própria que a qualifica

dessa forma. Ações públicas podem ser realizadas por poucas pessoas e ainda assim serem legítimas, e pelo contrário, a um grande contingente populacional pode ser atribuída a feitura de uma ação ilegítima. Para Rousseau os três pilares da ação pública são **(A)** o bem público, por si só auto-evidente, e por isso a característica na qual a maioria se detém, mas também a **(B)** liberdade e **(C)** racionalidade, essas últimas em geral olvidadas.

Para assegurar o segundo pilar e o terceiro pilar, Rousseau só encontra um modo: uma associação civil baseada nas leis. Antes, porém, de demonstrar porque uma associação civil legítima e duradoura só pode ser baseada em leis, ele precisa eliminar noções rivais de associação e de legitimidade, nas quais as leis não são fundamentais. **(A)** Primeiro, ele ataca a idéia de que a associação civil é da ordem natural (1999, p. 54), ou que tenha por modelo uma relação natural assimétrica, como pretendem os teóricos do direito natural, quando tomam o pai de família ou o mais forte como modelo para o império dos reis. Quanto à família, ele diz que a relação familiar também é convencional: “só se prendem os filhos ao pai enquanto dele necessitam para sua própria conservação. Desde que tal necessidade cessa, desfaz-se o liame natural [...]. Se continuam unidos, já não é por natureza, mas voluntariamente, e a própria família só se mantém por convenção” (1999, p. 55). Quanto ao ‘direito’ do mais forte, nem merece este nome. Pensar em força como direito é autocontraditório, já que, sendo “um poder físico”, de seus efeitos não se deduz nenhuma moralidade (1999, p. 59), donde também não ser um direito. O mesmo aplica-se à suposta derivação divina dos poderes, referida na carta aos Romanos, cap. 13. Se a submissão a uma força maior que a nossa é um dever, não existe direito à autodefesa (1999, p. 60) e a humanidade toda esta obrigada a transgredir ou a extinguir-se.

**(B)** Estabelecida a natureza convencional da associação civil, Rousseau volta-se contra Hobbes e Grotius. Segundo o contratualismo desses, as ações do soberano são legítimas, e o povo lhe deve obediência, não importando quem seja ou que ações pratique, pois o povo alienou seus direitos ao soberano. Rousseau contra-argumenta dizendo que, primeiro, uma geração não pode alienar os direitos da outra, de sorte que para ser legítimo o império dos reis deveria ser referendado a cada nova geração; e segundo, diz que mesmo que isso viesse a ser feito, os indivíduos não poderiam alienar sua liberdade, sem abrir mão de sua condição de homens e sem excluir a moralidade de suas ações (1999, p. 62). A convenção, portanto, é uma alienação de direitos e de liberdade, não a um indivíduo ou a um grupo, mas a toda comunidade. Entretanto, tal como também ensinam os contratualistas citados, a alienação é sem reservas. Os direitos naturais devem desaparecer, a fim de que só as leis possam arbitrar entre particular e particular ou entre o particular e o público (1999, p. 70). Na concepção de Rousseau, portanto, o que o indivíduo aliena ao constituir junto com os outros o corpo político, é a liberdade natural, o direito de todos a tudo, e no lugar desta recebe uma liberdade civil, que, por um lado, é a garantia contra a ganância dos outros (1999, p. 77); e, por outro, faz com que os atos do corpo político sejam também seus, seja como cidadão componente do soberano, seja como ser racional, participe da vontade geral que fundamenta o corpo político.

Se parássemos nossa exposição neste ponto, a conclusão de meus leitores seria de que o que disse até o momento é um tiro em meu próprio pé, pois só serve para derrubar minha tese inicial. Com efeito, já que o contrato representa a transferência de direitos, não a um indivíduo ou grupo de indivíduos, mas à comunidade, à qual deve ser entregue o poder soberano, então toda decisão ou ação política que se baseia na vontade de todos ou na “vontade geral”, como a chama Rousseau, é legítima, e, por conseguinte, o referendo popular, mesmo na versão de Hugo Chavez, é um expediente democrático normal.

**(C)** A confusão se desfaz, entretanto, quando recordamos o terceiro pilar da ação pública, (c) a racionalidade, que esclarece de forma apropriada a relação entre a vontade geral e as leis em Rousseau. Vontade geral não pode ser confundida com vontade da maioria, ainda que pensemos numa maioria que se traduza por números quase absolutos, digamos 99, 9 %. Nenhuma maioria seria suficiente para legitimar uma ação, ainda que representada por tal proporcionalidade. Como vimos acima, o Estado é uma convenção, mas não no sentido relativista ou arbitrário. É convenção no sentido de artifício, de criação humana, de não-natural. O Estado para Rousseau é um “ente de razão” (1999, p. 75), de modo que só a vontade racional pode criá-lo. A convenção, portanto, é racional, e decorre da vontade geral, “aquela que traduz o que há de comum em todas as vontades individuais, ou seja, o substrato coletivo das consciências”<sup>1</sup>. Em outras palavras, a vontade geral é a consciência coletiva, de cuja moralidade natural promanam as leis. A vontade geral julga de forma acertada acerca do certo e do errado, porque seu julgamento provém da racionalidade-moral ou da moralidade-racional de nossas consciências. Ora, o problema se instala quando a questão e os interesses entra em cena, como ele diz na sua famosa *carta a D’Alembert*:

O coração do homem está sempre correto sobre tudo aquilo que não esteja relacionado pessoalmente a si. Nas querelas em que somos meramente espectadores, nós tomamos instantaneamente partido da justiça, e não há um ato de perversidade que não provoque em nós viva indignação, desde que não tenhamos aí nenhum interesse. Do contrário, se aí se mete nosso interesse, tão logo nossos sentimentos se corrompem; é somente então que nós preferimos o mal que nos é útil, ao bem que nos faz amar a natureza (1967, p. 77).

Daqui é fácil ver onde quero chegar. É perfeitamente possível que um referendo popular esteja contaminado pelo interesse particular e já não julgue de acordo com a justiça para o bem de toda a comunidade. É inegável que isso seja mais difícil de acontecer, em função do grande número de pessoas envolvidas, o que torna a ação dos formadores de opinião mais difícil e a ‘razão de grupo’ mais diluída. Entretanto, isto é possível. A televisão é o grande palanque eletrônico de alcance continental, capaz de mover as massas com uma rapidez quase instantânea. Em suma, não é o fato de 99, 9 % de determinada população ter decidido por tal e qual ação pública, que esta não esteja contaminada por interesses particulares. A possibilidade é mais remota, mas existe. E se de fato está contaminada, digamos, por uma loucura coletiva, mesmo nessa

<sup>1</sup> Lourival G. Machado em nota de rodapé da página 85 do *Contrato Social* na edição que vem sendo citada.

proporcionalidade; não sendo uma decisão racional, esta ação é ilegítima e passível de ab-rogação.

Por outro lado, há ainda a possibilidade de se formarem grandes grupos com interesses díspares, justamente o que acontece na Venezuela entre os partidários de Chavez e a oposição. Nesse caso haverá a mera transferência dos problemas da ordem individual para a ordem coletiva. As relações entre os indivíduos tendem a ser assimétricas, por vários motivos, mas especialmente, pela força física e pelo poder econômico. Por isso, não é possível estabelecerem-se relações humanas em sociedade de forma direta, de particular a particular. Do contrário, esta associação seria de curta duração, já que tenderia a acentuar a desigualdade. É, portanto, necessário corrigir a assimetria por meio das leis (DERATHÉ, p. 229). Só as leis podem corrigir a relação assimétrica entre os homens e garantir a igualdade.

Aqui chegamos a um impasse. Se a vontade geral não é necessariamente a maioria, e já sabemos que é daí que saem as leis, como extrair a vontade geral de um corpo social onde a confusão de interesses está instalada, se o instrumento para realizar esta tarefa são próprias leis que daí devem surgir? Para resolver este problema Rousseau lança mão da figura pública do legislador, figura que até o final do século XIX era comumente recorrida, pelo menos no âmbito dos códigos. Para ele, o legislador reuniria em si qualidades de cientista político, sociólogo, jurista, e filósofo. Seu objetivo seria dar leis a um povo, condizentes com a vontade geral, leis que concorressem para recriar o homem e livrá-lo dos vícios de séculos de má associação. Claro que, com o grau de complexidade alcançado pelas sociedades modernas, seria impensável entregar tal tarefa sobre-humana a quem quer que seja. Na falta de um homem que reúna todas essas qualidades, a assembléia constituinte precedida e acompanhada pelo debate público ainda é o melhor instrumento, e é daí que devem sair as leis.

Aqui tocamos num outro ponto fundamental da filosofia política de Rousseau: a soberania da comunidade cidadã. Como disse a princípio, a forma de governo defendida por Rousseau é uma democracia muito próxima da direta, até porque ele pensa o Estado nos moldes de um ideal greco-romano, que, por sua vez, eram democracias diretas. Entretanto, Rousseau também reconhece que este tipo de governo não é adequado para grandes Estados, o grau de complexidade de algumas sociedades exige o recurso à deputação. Este, para ele, era o caso da Polônia, país a que escreveu um projeto constitucional \_ *Considerations sur le Gouvernement de la Pologne*, para muitos o melhor livro de filosofia política de Rousseau. Ele prescreveu a este país uma organização federativa próxima à praticada atualmente no Ocidente, com a única diferença de que não deveria haver, segundo seu juízo, uma modalidade forte de representação, pois os parlamentares das dietinas (equivalentes às nossas câmaras legislativas), quando convocados a participar da Dieta nacional, deveriam ser comissionados e não investidos de uma procuração política. Isto significa que ao retornarem deveriam prestar contas de seus atos. O cidadão deveria exercer uma fiscalização contínua sobre estes parlamentares.

Resumindo, o próprio Rousseau, um dos partidários mais ardorosos da democracia direta, sabia que ela era inviável em corpos sociais

complexos. No caso da Polônia, a causa de sua ruína era a anarquia reinante, por causa, entre outras coisas, do direito a confederar-se, segundo a qual, um grupo qualquer de nobres poloneses poderia se unir e promulgar-se uma espécie de constituição particular. O mesmo risco corre qualquer país que leve muito longe o poder legislativo dos referenda, o risco de cisão do corpo político, de anarquia e/ou guerra civil.

A consulta popular tem o seu lugar. Por exemplo, em democracias novas, ou Estados com recente restauração democrática é até legítimo consultar a população sobre a forma de governo que gostaria de ver funcionando em seu país, como o recente referendo que derrotou a monarquia e o parlamentarismo no Brasil. As consultas realizadas em alguns países europeus sobre a entrada desses na comunidade européia, também são exemplares. Entretanto, o referendo popular sobre a proibição da comercialização de armas é uma consulta que se aproxima perigosamente do chavismo. Uma consulta que tende a enfraquecer as instituições democráticas, porque as usurpa de suas atribuições, sob o argumento de que o *lobby* da bala domina os corredores do parlamento brasileiro. Há muitos *lobbys* exercendo sua influência nefasta em nosso parlamento, de quantos referendos ainda vamos precisar para resolver este problema? Outros aventam o argumento da urgência, haja vista o número alarmante de mortes. Mas, as estradas do Brasil não matam muito mais gente? Não seria um referendo sobre as estradas mais urgente: “o governo deve ou não recuperar as rodovias?” Uma vez que este é um dos grandes motivos dos acidentes. E o último argumento, aquele que citei de início, o que acusa a insolvência das instituições públicas e propõe como solução o recurso aos referendos.

Não por acaso este é o argumento predileto do chavismo. Ele abre caminho para o golpe branco. Igual àquele referendum que, em 1934, fundiu o cargo de chanceler ao de presidente da república e concedeu plenos poderes a Hitler. Naquela época também havia na Alemanha um grande anseio popular por governos fortes. A população se sentia traída pelos políticos. Primeiro, porque assinaram um armistício humilhante para a Alemanha (o tratado de Versalhes), depois porque não conseguiram debelar a hiperinflação que destruía a economia do país. Cenário perfeito para entrada de cena do demagogo. Possivelmente o chavismo não levará a Venezuela a uma guerra expansionista, mas está bem perto de precipitar uma guerra fratricida, ou pelo menos uma guerrilha urbana.

## Conclusão

O Congresso Nacional tem seus problemas, e o político-partidário nem é o principal deles. A reforma que está sendo discutida no congresso só ameniza o problema da pilhagem do dinheiro público, limita a eleição de membros do baixo clero e restringe o pluripartidarismo às legendas minimamente estruturadas. Os referendos vão numa direção oposta. Eles são um recurso do derrotismo. Legislativo brasileiro não tem jeito; melhor opção é a democracia direta: partamos para os referendos populares! Passada uma geração da queda do comunismo, a lógica da esquerda brasileira continua a mesma: a luta de classes, a resistência marxista a ver o corpo político como uma unidade. A única solução no horizonte

estrito dessas idéias é a sublevação, que não garante sequer que o que venha depois não é uma ditadura. Mas, há uma solução sem sangue e sem barricadas: educação. Esta é uma solução cara em dividendos políticos porque é de longo prazo, por isso ela não agrada a ninguém (nem à esquerda).

Rousseau, na abertura de seu *Projet pour la Corse*, diz que é “mais sábio formar a nação para o Governo, do que o Governo para a nação” (p. 307). Considerando o princípio fundamental do *Contrato*: só o povo exerce legitimamente o poder soberano, formar uma nação para o governo é preparar o povo para o exercício da soberania. Tentar adaptar um governo ao caráter da nação governada por ele, não cria o que pretende: a consonância entre nação e governo, porque a corrupção é uma doença que naturalmente acomete o corpo político; para detê-la, leis coercitivas e casuístas, com seus entraves e interditos, são impotentes, já que a única coisa que fazem de fato é prejudicar a eficácia dos governos (1982, p. 306) (esse é o projeto equivocadamente da esquerda). O mais sábio é preparar a nação para governar, para que a virtude dos cidadãos retarde o surgimento dos vícios inerentes ao exercício do poder. Colocar a afirmação de Rousseau em termos mais atuais não significa defender nenhuma forma de democracia direta. Significa antes fazer com que as pessoas tenham acesso à boa educação e possam escolher e cobrar políticas públicas mais adequadas à sua comunidade. Do contrário, o eleitorado não pode decidir nada a não ser pela cara ou pelo carisma dos proponentes e não por aquilo que propõem. Consultas populares neste contexto podem ser um remendo pior do que o soneto. Pode tornar o Estado ainda mais vulnerável a aventuras populistas. Se o cidadão não sabe votar nem cobrar ações públicas utilizando os meios institucionais ordinários, como se poderá esperar que ele o faça por meio de referendos?

Portanto, o problema da legitimidade e da representatividade do Legislativo não será resolvido pelo recurso à democracia direta, nem por nenhum mecanismo mágico. Chega de obscurantismo político. O problema é só um: políticas educacionais, decisões orçamentárias. Gastar mais e melhor com educação para obter melhores resultados econômicos e sociais. A equação é muito simples: cidadãos mais educados recebem melhores salários, são mais informados, tem mais interesse na vida pública, tem mais condições de se informar sobre ela. Sem um cidadão dessa qualidade, mil referendos populares não nos tornarão um país melhor.

### ABSTRACT

The aim of this paper is to present a contribution to the discussion about problems of legitimacy in public actions, specially the legislative ones. The kernel of the matter is connected with validity or invalidity of that way of direct democracy as it is performed at Venezuela. My analysis is based on J. J. Rousseau's political philosophy.

**Keywords:** J. J. Rousseau; political philosophy; philosophy of right; legitimacy; legislative; representation.

REFERÊNCIAS

DERATHÉ, Robert. *Jean – Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, J. Vrin, 1995.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Considerations sur le gouvernement de la Pologne*. In VAUGHAN nesta bibliografia.

\_\_\_\_\_. *O contrato social*. In *Os pensadores*, São Paulo, Nova Cultural, 1999.

\_\_\_\_\_. *Lettre à d'Alembert sur son article Gêneve*, Paris, Garnier – Flammarion, 1967.

\_\_\_\_\_. *Projet de constitution pour la Corse*. In VAUGHAN nesta bibliografia.

VAUGHAN, C. E. (ed.) *The political writings of Jean Jacques Rousseau*, vol. II, Oxford, Basil Blackwell, 1962.