

# DEMOCRACIA, INCLUSÃO SOCIAL E IGUALDADE

Gilberto Bercovici\*

Atualmente, o constitucionalismo se encontra incapacitado de sair do discurso do “dever ser”, com a jurisdição constitucional, segundo Pedro de Vega García, assumindo a ambiciosa pretensão de reduzir e concentrar nela toda a problemática da teoria constitucional, abandonando questões essenciais, como, por exemplo, a democracia ou o poder constituinte<sup>1</sup>.

Todos estes dilemas geram a perda do significado da Constituição para o povo e a Constituição só é real se significa algo para os cidadãos<sup>2</sup>. O pensamento constitucional precisa ser reorientado para a reflexão sobre conteúdos políticos. Talvez devamos retomar a proposta de Loewenstein, que entendia a Teoria da Constituição como uma explicação realista do papel que a Constituição joga na dinâmica política<sup>3</sup>. Afinal, o direito constitucional é direito político. A atividade jurídica é, segundo Friedrich Müller, uma atividade política guiada por normas jurídicas (“*Rechtshandeln ist rechtsnormorientiertes politisches Handeln*”)<sup>4</sup>: o direito é uma forma particular da política<sup>5</sup>.

Não se pode, portanto, entender a Constituição fora da realidade política, com categorias exclusivamente jurídicas. A Constituição não é exclusivamente normativa, mas também política; as questões constitucionais são também questões políticas. A política deve ser levada em consideração para a própria manutenção dos fundamentos constitucionais<sup>6</sup>. Na expressão de Dieter Grimm, a Constituição é resultante e determinante da política<sup>7</sup>.

A democracia acaba sendo reduzida a um mero princípio constitucional. Como bem afirma Friedrich Müller, o Estado Constitucional foi conquistado no combate contra a falta do Estado de Direito e da democracia e este combate continua, pois a democracia deve ser cumprida no cotidiano para a realização dos direitos fundamentais<sup>8</sup>. A democracia e a soberania popular pressupõem a titularidade do poder do Estado, cuja legitimação e decisão

---

\* PROFESSOR ASSOCIADO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO E LIVRE DOCENTE EM DIREITO ECONÔMICO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. PROFESSOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO DA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE.

<sup>1</sup> Pedro de Vega GARCÍA, “El Tránsito del Positivismo Jurídico al Positivismo Jurisprudencial en la Doctrina Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 1, Madrid, Universidad Nacional de Educación a

surgem do povo<sup>9</sup>. A legitimidade da Constituição está vinculada ao povo e o povo é uma realidade concreta. Desta forma, a democracia não pode também ser entendida apenas como técnica de representação e de legislação, como mera técnica jurídica<sup>10</sup>.

O célebre debate entre Carl Schmitt e Hermann Heller, travado durante a República de Weimar (1918-1933), pode trazer várias luzes para a compreensão dos dilemas da democracia no Estado constitucional. Para Carl Schmitt, não poderia passar despercebida a diferença entre as tradicionais idéias parlamentares liberais e as idéias da moderna democracia de massas<sup>11</sup>. A situação do parlamentarismo era grave porque a evolução da democracia de massas converteu a discussão pública em formalidade vazia. Para os partidos políticos, a questão não era mais convencer seus adversários, mas

---

Distancia/Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, janeiro/junho de 1998, pp. 85-86 e Eloy GARCÍA, *El Estado Constitucional ante su "Momento Maquiavélico"*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 64-66.

<sup>2</sup> Vide Karl LOEWENSTEIN, "Reflections on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age" in Arnold J. ZUCHER (org.), *Constitutions and Constitutional Trends since World War II*, 2ª ed, New York, New York University Press, 1955, pp. 220-224 e Karl LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, 4ª ed, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 2000, pp. 162-166. Isto é o que Konrad Hesse chama de "vontade de Constituição" ("*Wille zur Verfassung*"). Vide Konrad HESSE, *Die normative Kraft der Verfassung*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1959, pp. 11-16. Mark Tushnet, por exemplo, propõe a existência da contraposição entre um "*populist constitutional law*", do povo, e um "*elitist constitutional law*", dos juízes e advogados. Esta dicotomia está presente por toda a obra Mark TUSHNET, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

<sup>3</sup> Karl LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre cit.*, pp. 417-418.

<sup>4</sup> Friedrich MÜLLER, *Juristische Methodik*, 7ª ed, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, p. 35.

<sup>5</sup> No original: "*Recht is eine (im Rechtsstaat gesteigerte und charakteristisch artikulierte) Sonderform von Politik*" in Friedrich MÜLLER, *Juristische Methodik cit.*, p. 35.

<sup>6</sup> Friedrich MÜLLER, *Juristische Methodik cit.*, pp. 89, 174 e 209-211; Pablo Lucas VERDÚ, "El Derecho Constitucional como Derecho Administrativo (La "Ideología Constitucional" del Professor García de Enterría)", *Revista de Derecho Político* nº 13, Madrid, UNED, março de 1982, pp. 8, 15-18 e 37-40 e Dieter GRIMM, "Die Gegenwartsprobleme der Verfassungspolitik und der Beitrag der Politikwissenschaft" in *Die Zukunft der Verfassung*, 2ª ed, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1994, pp. 338-340. Grimm faz, ainda, uma análise de vários problemas de política constitucional na Alemanha, como a política econômica e social, o federalismo, o planejamento, etc. Vide *Idem*, pp. 343-368.

<sup>7</sup> Dieter GRIMM, "Die Gegenwartsprobleme der Verfassungspolitik und der Beitrag der Politikwissenschaft" *cit.*, pp. 368-373.

<sup>8</sup> Friedrich MÜLLER, *Wer ist das Volk? Die Grundfrage der Demokratie: Elemente einer Verfassungstheorie VI*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, pp. 43-45 e 56.

<sup>9</sup> Contra a redução da soberania a mero princípio constitucional, colocado, portanto, à disposição de parlamentares e juízes, vide a argumentação de Olivier BEAUD, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, pp. 469-476, 479-482 e 490-491.

<sup>10</sup> Gerhard LEIBHOLZ, "Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit" in *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 3ª ed, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1966, pp. 256-257; Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, "Demokratie als Verfassungsprinzip" in *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, 2ª ed, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1992, pp. 297-301 e 311-315 e Friedrich MÜLLER, *Wer ist das Volk? cit.*, pp. 59-62.

<sup>11</sup> Carl SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 8ª ed, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, p. 6.

conseguir a maioria para governar<sup>12</sup>. O parlamentarismo liberal, assim, negaria as experiências políticas autênticas, pois pressupunha que os conflitos e tensões políticas pudessem ser solucionados pelo debate e pela negociação. Para Schmitt, o parlamentarismo liberal era anti-político, portanto a fé no parlamentarismo era própria do liberalismo, não da democracia. O característico da democracia era a homogeneidade<sup>13</sup>.

O fundamento da democracia na identidade e na homogeneidade do povo consiste no aspecto existencial da unidade política. Para Schmitt, o princípio político autenticamente democrático não é o da liberdade, mas o da identidade ou igualdade substancial. No entanto, a igualdade democrática está ligada à desigualdade, pois, para Schmitt, a igualdade é política, portanto, discriminatória, devendo tratar igualmente os iguais e definir o inimigo. A igualdade política da democracia deve corresponder ao princípio da homogeneidade a partir do qual e em nome do qual possa se estabelecer a distinção entre cidadão e estrangeiro, entre iguais e desiguais, entre amigo e inimigo. De acordo com Kervégan, esta idéia de homogeneidade substancial não conduziria necessariamente à discriminação racial, da mesma forma que a distinção amigo/inimigo não implicaria em extermínio. No entanto, o que para ele deve ser destacado é que esta vai ser a interpretação do próprio Schmitt a partir de sua opção política de 1933. Vai ser Carl Schmitt quem, de 1933 em diante, irá entender homogeneidade e identidade como pureza racial<sup>14</sup>.

As dificuldades de funcionamento do parlamentarismo teriam, assim, surgido a partir das novas situações criadas pela democracia de massas, com sua pretensão de realizar a identidade entre governantes e governados, que se deparou com o envelhecido Parlamento liberal. Na opinião de Schmitt, quanto mais forte o sentimento democrático, mais se tornaria patente que a democracia não deveria se limitar às eleições<sup>15</sup>. Haveria,

<sup>12</sup> Carl SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus cit.*, pp. 10-13. Sobre a discussão pública e a publicidade como princípios do parlamentarismo e o seu esvaziamento, vide Carl SCHMITT, *idem*, pp. 43-50 e 61-63.

<sup>13</sup> Carl SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus cit.*, pp. 13-20.

<sup>14</sup> Carl SCHMITT, *Verfassungslehre*, 8ª ed, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, pp. 223, 226-228 e 234-238. Vide também Jean François KERVÉGAN, *Hegel, Carl Schmitt: Le Politique entre Spéculation et Positivité*, Paris, PUF, 1992, pp. 315-319 e 321-322. Para uma crítica contemporânea à visão schmittiana da homogeneidade substancial como fundamento da democracia, vide Otto KIRCHHEIMER, “Bemerkungen zu Carl Schmitts ‘Legalität und Legitimität’” in *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1976, pp. 113-124.

<sup>15</sup> Neste sentido, Schmitt afirma que o fascismo é oposto ao liberalismo, não à democracia. A renúncia às eleições não é antidemocrática, mas anti-liberal. A votação uninominal secreta é um princípio liberal, não democrático, pois degrada a formação da vontade estatal, eliminando o povo como unidade do âmbito político. Cf. Carl SCHMITT, “Wesen und Werden des faschistischen Staates” in *Positionen und Begriffe im*

assim, uma contradição entre o individualismo liberal e a homogeneidade do Estado democrático<sup>16</sup>. A democracia seria composta por forças essencialmente políticas, ao contrário do liberalismo, que levariam ao Estado Total<sup>17</sup>.

Com a expansão do sufrágio e da democracia, teria aumentado o desejo de ampliar as identidades, contra os formalismos estéreos do Parlamento liberal. O parlamentarismo do século XIX, para Schmitt, era dominado pelas classes privilegiadas, com ênfase nos pressupostos burgueses da instrução e da propriedade privada. Com a ascensão das massas industriais de trabalhadores e a consolidação da democracia, estes pressupostos liberais não teriam mais sentido. Além disto, a emergência dos partidos de massa tornou o Parlamento o local da disputa entre blocos de poder antagônicos que desejam conquistar o poder do Estado, ou seja, o local dos interesses pluralistas controlados por blocos polarizados. Desta forma, o Parlamento deixou de ser o local da decisão política. A democratização do Legislativo teria gerado uma discrepância entre suas decisões e os interesses capitalistas da burguesia alemã, o que favoreceu, assim, o poder presidencial de legislar por medidas (*Massnahme*) para solucionar, a seu favor, os problemas de direção econômica e de distribuição, disputada durante a República pelas mais variadas forças econômicas e políticas<sup>18</sup>.

Se os órgãos e instâncias previstos na Constituição não são capazes de realizar a unidade política, é inevitável, segundo Schmitt, que a substância política se desloque para outros setores do sistema político e social. A solução não pode, no entanto, ser a continuidade da debilitação do Estado. Para que se consiga impor a neutralidade, é necessário um Estado forte, pois a solução é política e exige a capacidade de tomada de decisões. A saída é um poder neutralizador, que, utilizando-se dos poderes de exceção, consiga excluir quem é hostil ou estranho à ordem política, podendo jogar a legitimidade

---

*Kampf mit Weimar-Genf-Versailles, 1923-1939*, 3ª ed, Berlin, Duncker & Humblot, 1994, pp. 125-127. Para uma crítica contemporânea a este posicionamento de Schmitt, vide Hermann HELLER, *Europa und der Fascismus in Gesammelte Schriften*, 2ª ed, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, vol. 2, pp. 540-541.

<sup>16</sup> Carl SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus cit.*, pp. 21-23.

<sup>17</sup> Carl SCHMITT, *Der Begriff des Politischen: Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, 6ª ed, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, pp. 68-69.

<sup>18</sup> Carl SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus cit.*, pp. 34-36; Carl SCHMITT, *Verfassungslehre cit.*, pp. 310-313; Ingeborg MAUS, *Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus: Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carl Schmitts*, 2ª ed, München, Wilhelm Fink Verlag, 1980, pp. 25-27 e William E. SCHEUERMAN, *Carl Schmitt: The End of Law*, Lanham/New York/Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 1999, pp. 40-43 e 50-51.

contra a legalidade e, assim, excluir o inimigo. Como nas situações críticas, a solução dos problemas se afasta do Parlamento, o artigo 48 da Constituição de Weimar se reveste, assim, de crucial importância<sup>19</sup>.

O Presidente do Reich é, para Schmitt, um poder neutro (*pouvoir neutre et intermédiaire*), no mesmo nível dos demais poderes, mas revestido de atribuições especiais com certas possibilidades de intervenção (artigo 48 da Constituição). Em um Estado como o alemão, federal, policrático e pluralista, a função mediadora e reguladora do poder neutro adquire importância central no sistema político. O Presidente do Reich é, assim, o último pilar da ordem constitucional, o único capaz de resistir à possibilidade de caos. A possibilidade de geração de vontade política, com a superação dos métodos desintegradores do Estado pluralista de partidos, está, para Schmitt, garantida pela independência do sistema plebiscitário (Presidente) frente ao sistema parlamentar. Esta independência do Presidente, no entanto, é em relação aos partidos políticos, não à política. O Presidente do Reich é o centro de um sistema de fundamentos plebiscitários de neutralidade e independência em relação aos partidos políticos. Ao Presidente está condicionada a ordenação política da Alemanha, na medida em que o pluralismo chega a tornar impossível o funcionamento do Parlamento. Deste modo, o Guardião da Constituição (*Hüter der Verfassung*) é, segundo Carl Schmitt, o Presidente do Reich que, em caso de necessidade, tem atribuições eficazes que lhe permitem realizar uma defesa ativa da ordem constitucional. O fato de o Presidente ser o guardião corresponde, também, ao princípio democrático da Constituição, pois ele é eleito por todo o povo, e suas faculdades políticas frente ao Poder Legislativo (poder de dissolver a Câmara dos Deputados – *Reichstag* – e poder de convocar plebiscitos) são um contrapeso ao pluralismo dos grupos sociais e econômicos do poder, além de garantir a unidade do povo alemão como conjunto político. O Presidente do Reich, segundo Schmitt, tem autoridade para se ligar diretamente à vontade política do conjunto do povo alemão e pode agir como guardião da unidade constitucional e da integridade da nação<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Carl SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, 4ª ed, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, pp. 100-101 e 115-117.

<sup>20</sup> Carl SCHMITT, *Verfassungslehre cit.*, pp. 350-353 e Carl SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung cit.*, pp. 71-73, 132-140 e 156-159.

Contrapondo-se a Schmitt, Hermann Heller entende o liberalismo e o socialismo como momentos na evolução da democracia<sup>21</sup>. O liberalismo e a democracia burguesa aspiravam alcançar uma harmonia pré-estabelecida da ordem natural espontânea pelo livre jogo dos egoísmos individuais. Já o socialismo quer estabelecer uma sociedade solidária, colocando no lugar do governo sobre os homens, o governo sobre os bens. Em suma, a democracia liberal consolidou a emancipação da burguesia. A democracia social pretende a emancipação do proletariado. Neste sentido, o socialismo, para Heller, significa democracia social, reconhecendo apenas o povo, em sua totalidade socialmente solidária, como fundamento para justificar o governo. Como o terreno econômico é o mais opressor, por não ter sido fixado juridicamente pelo liberalismo, o socialismo aspira não apenas a igualdade entre as classes, mas a socialização econômica, dando importância fundamental à organização eqüitativa das relações sócio-econômicas<sup>22</sup>.

A idéia de igualdade, inclusive, é própria da democracia moderna, pois a liberdade e a igualdade políticas da democracia formal representam uma exigência material de igualdade contra as classes privilegiadas pelo nascimento. No entanto, a burguesia, ao defender a democracia da instrução e da propriedade, pretendeu tirar da esfera pública os que supostamente careciam de independência, reduzindo a igualdade democrática à igualdade formal perante a lei e consolidando um sistema de funcionamento automático, que se realiza por si mesmo, uma espécie de ordem natural sem qualquer substância, só forma<sup>23</sup>.

A democracia deve ser a formação consciente da unidade de baixo para cima: “*O povo como pluralidade deve constituir-se, a si mesmo e de maneira consciente, em povo como unidade*”<sup>24</sup>. No entanto, Heller realça que, para que seja possível a formação da unidade política, deve ser alcançado certo grau de homogeneidade social. A maior ou menor probabilidade na formação da unidade política depende do maior ou menor grau de homogeneidade social. Há, inclusive, um certo grau de homogeneidade social sem o qual não é possível a formação democrática da unidade política, pois partes do povo já não mais

---

<sup>21</sup> Hermann HELLER, *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart in Gesammelte Schriften cit.*, vol. 1, p. 281.

<sup>22</sup> Hermann HELLER, *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart cit.*, pp. 281-282, 333 e 375.

<sup>23</sup> Hermann HELLER, *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart cit.*, pp. 325-328.

<sup>24</sup> Hermann HELLER, “Politische Demokratie und soziale Homogenität” in *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 2, p. 427.

se reconhecem na unidade política e não se identificam mais com os símbolos e os representantes do Estado<sup>25</sup>.

Ao contrário do conceito de homogeneidade substancial de Carl Schmitt, Heller afirma que a homogeneidade social não representa a suspensão dos antagonismos da estrutura social. A homogeneidade social é uma forma de integração política democrática, em um sentido pluralista e socialista. Para ele, a homogeneidade social é sempre um estado sócio-psicológico em que há uma vontade atualizada de pertencimento àquela comunidade, reconciliando os sempre existentes antagonismos e conflitos de interesse. A homogeneidade social pode processar as tensões e antagonismos, mas não acaba com eles, podendo se tornar uma forma democrática de luta de classes. A sobrevivência da democracia, segundo Heller, depende de certo ajuste social. A manutenção das disparidades econômicas faz os trabalhadores desconfiarem das formas democráticas e depositarem suas esperanças na ditadura do proletariado. Assim, a condição fundamental da democracia política é uma certa homogeneidade social, que vá além da igualdade civil e da igualdade política de caráter jurídico formal<sup>26</sup>.

Não existe, propriamente, uma crise da democracia para Heller, que entende a democracia como a única forma de legitimação do poder político. A crise é do parlamentarismo, ou melhor, da técnica parlamentar, em um contexto de transição da democracia individualista para a democracia social. Heller, inclusive, critica a concepção de Schmitt, que entende a discussão pública como base do parlamentarismo. Esta pode ter sido o fundamento do sistema parlamentar em outros tempos. Para Heller, não é a fé na discussão pública que é a base do Parlamento, mas a fé na existência de uma base comum de discussão com o rival, com quem se pode chegar a um acordo sem a utilização da força bruta. Quando esta consciência da homogeneidade desaparece, surge a ditadura<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Hermann HELLER, “Politische Demokratie und soziale Homogenität” *cit.*, pp. 427-428 e Hermann HELLER, *Europa und der Fascismus cit.*, pp. 467-468.

<sup>26</sup> Hermann HELLER, “Politische Demokratie und soziale Homogenität” *cit.*, pp. 428-430. Para uma análise mais detida sobre as diferentes concepções de homogeneidade de Carl Schmitt e Hermann Heller, vide Pasquale PASQUINO, “Politische Einheit, Demokratie und Pluralismus: Bemerkungen zu Carl Schmitt, Hermann Heller und Ernst Fraenkel” in Christoph MÜLLER & Ilse STAFF (orgs.), *Der soziale Rechtsstaat: Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1984, pp. 372-377.

<sup>27</sup> Hermann HELLER, *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart cit.*, pp. 329-332 e Hermann HELLER, “Politische Demokratie und soziale Homogenität” *cit.* p. 427.

A aquisição, pelo proletariado, da consciência da liberdade, sem a alteração nas estruturas sócio-econômicas, é, na visão de Heller, a grande ameaça à democracia política. Isto ocorre porque a consciência da liberdade é, de um lado, consciência da desigualdade social e, de outro, consciência política de poder. A luta de classes não precisa acabar com a democracia, mas isto ocorre quando o proletariado se convence que a igualdade democrática de direitos de seus adversários condena sua luta, por meios democráticos, ao fracasso e, só então, recorrerá à ditadura. Portanto, segundo Heller, depende das classes dominantes a manutenção ou não da fé do proletariado na democracia. A superioridade econômica coloca nas mãos da classe dominante os meios para controlar financeiramente os partidos políticos, a imprensa, o cinema e a literatura, além da dominação social sobre escolas e universidades. Tudo isto gera uma enorme influência sobre a opinião pública, a burocracia e nas eleições. Desta forma, a classe dominante pode preservar as formas democráticas e instaurar uma ditadura que falseia a representação e faz da democracia uma ficção<sup>28</sup>: *“Sem dúvida, a democracia política quer garantir a cada um dos membros do Estado, por meio da escolha de representantes, idêntica possibilidade de influir na formação da unidade política. No entanto, a disparidade social pode fazer de um 'summum jus' uma 'summa injuria'. Sem homogeneidade social, a mais radical igualdade formal se torna a mais radical desigualdade, e a democracia formal, ditadura da classe dominante”*<sup>29</sup>.

Tendo adquirido consciência das discrepâncias sociais, o proletariado vai desejar tomar o aparato do Estado. A forma democrática de luta de classes será respeitada, como vimos, se a democracia lhe oferecer certas expectativas de triunfo. Caso contrário, o risco é o proletariado enxergar o Estado como mero Estado de classe e instrumento de opressão, digno apenas de ser combatido. Nesta situação, os trabalhadores enfrentarão a ditadura do Estado burguês com a revolução e a ditadura do proletariado<sup>30</sup>. Portanto, para Heller, a

<sup>28</sup> Hermann HELLER, “Politische Demokratie und soziale Homogenität” *cit.*, pp. 430-431.

<sup>29</sup> Hermann HELLER, “Politische Demokratie und soziale Homogenität” *cit.*, p. 430. Em um sentido próximo, Kirchheimer entende que os problemas decisivos da democracia são de caráter social, com o objetivo de se atingir a social-democracia. A democracia política é uma tautologia, pois enfatiza o domínio político do povo, ignorando as relações de poder econômico. Só em uma sociedade com homogeneidade social as decisões majoritárias não implicam em violentar os que não foram votados e o princípio da maioria não vira uma técnica da opressão. Onde ela não existe, há uma boa porção de ditadura burguesa para manter a ordem social existente. Vide Otto KIRCHHEIMER, “Weimar – und was dann? Analyse einer Verfassung” *in Politik und Verfassung*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1964, pp. 14-18.

<sup>30</sup> Hermann HELLER, “Politische Demokratie und soziale Homogenität” *cit.*, p. 431.



democracia e a efetividade do poder político estavam ameaçados pela ausência de homogeneidade social e por serem dotados de um suporte econômico insuficiente para unificar de modo efetivo as clivagens sociais<sup>31</sup>.

Esta crise se manifesta também na cultura europeia do Estado de Direito, que, na visão de Hermann Heller, sofreu profundas modificações após a Primeira Guerra Mundial. Com o capitalismo desenvolvido e organizado que se consolida e a consciência política do proletariado, as exigências de ampliação da democracia burguesa voltam-se para a democracia social. O aumento da participação dos trabalhadores no Parlamento começa a incomodar a burguesia, jurídica e politicamente equiparada ao proletariado. Este, por sua vez, fraco economicamente, tenta limitar o poder econômico privado pela lei, buscando submeter a economia ao Estado de Direito, aumentando a exigência de prestações sociais e até ameaçando com a limitação ou desapropriação da propriedade. Desta forma, Heller entende que a invocação do princípio democrático pelo capitalismo cria uma situação que acaba ameaçando a própria burguesia. Como não há possibilidade de excluir o proletariado do Poder Legislativo pelo Estado de Direito, a burguesia começa a renegá-lo, contestando a submissão à lei (submissão à vontade da maioria) e partindo em busca do apoio de soluções ditatoriais que reestabeleçam o seu predomínio político e social<sup>32</sup>.

A ditadura se apresenta como moralizadora, alegando ser o regime que combate a corrupção democrático-parlamentar, e como democrática. Os adeptos da ditadura a defendem como um regime legitimado pela vontade popular. O que ocorre na realidade, ressalta Heller, é a deslegitimação dos direitos fundamentais do Estado democrático, vistos como liberais, individualistas e anti-democráticos, e a eliminação das eleições, substituídas por plebiscitos aclamatórios. Para Heller, não se pode ter nenhuma ilusão sobre o significado da ditadura: trata-se da deformação de toda forma política, pois é a forma política em que se manifesta a anarquia social. Deste modo, ao condenar o Estado de Direito, a democracia e o parlamentarismo, a burguesia renega sua história, vítima de seus próprios equívocos e limitações<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Hermann HELLER, "Political Power" in *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 3, p. 40.

<sup>32</sup> Hermann HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur?* in *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 2, pp. 445-452 e 460 e Hermann HELLER, "Bürger und Bourgeois" in *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 2, pp. 627 e 632-633.

<sup>33</sup> Hermann HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur?* *cit.*, pp. 453-458 e 460-461.

Heller enfatiza que o futuro da cultura ocidental não está ameaçado pela lei e por sua extensão à economia, mas pela anarquia, sob a forma política de ditadura e sob a forma econômica da produção capitalista. O dilema da Alemanha no início da década de 1930 era, para Hermann Heller, a opção entre a ditadura fascista e o Estado de Direito. E a alternativa que ele propõe é a do aprofundamento do Estado de Direito, na direção do Estado Social de Direito<sup>34</sup>.

O Estado Social de Heller é um Estado Socialista. Não podemos nos esquecer que a hipótese da sua Teoria do Estado é a impossibilidade de continuidade da estrutura de classe do Estado atual. A política deve se impor sobre a economia em um modelo estatal de integração, por meio do socialismo democrático e a implementação da democracia na esfera econômica. Para a verdadeira democratização da sociedade era necessária uma dupla estratégia: continuidade dos fundamentos da democracia burguesa com transformação social e política simultâneas. Desta forma, a sociedade burguesa será superada, assim como o Estado classista, por meio da ampliação da democracia para os âmbitos econômico e social, ou seja, pela democratização da democracia. A opção de Heller pelo Estado Social não se destinava a aperfeiçoar ou a legitimar o capitalismo, como fizeram os chamados Estados Sociais do pós-Segunda Guerra Mundial. Heller é anti-capitalista e o seu Estado Social de Direito é um Estado Socialista e Democrático. Este é o principal aspecto emancipatório da proposta do Estado Social de Hermann Heller, que não pode ser, de maneira alguma, menosprezado ou relativizado<sup>35</sup>.

Talvez, a proposta mais próxima da concepção de Heller seja a conceituação que o espanhol Elías Díaz faz do Estado Democrático de Direito. A democracia política, segundo Elías Díaz, exige como base a democracia econômica. Para ele, é impossível compatibilizar a democracia e o capitalismo. A correspondência existe entre a democracia e o socialismo, que coincidem e se institucionalizam no Estado Democrático de Direito, que, assim, supera o Estado Social de Direito. O Estado Democrático de Direito, para Elías Díaz, deve ter uma

---

<sup>34</sup> Hermann HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur? cit.*, pp. 461-462 e Hermann HELLER, *Europa und der Fascismus cit.*, pp. 608-609.

<sup>35</sup> Hermann HELLER, “Ziele und Grenzen einer deutschen Verfassungsreform” in *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 2, pp. 415-416.

estrutura econômica socialista, necessária para a construção atual de uma verdadeira democracia<sup>36</sup>.

Hermann Heller, apesar das críticas, ainda é fundamental para a elaboração de uma nova Teoria do Estado, com a recuperação da totalidade e da política. Esta necessidade de uma nova Teoria do Estado é ainda mais patente no caso do Estado Periférico Latino-Americano<sup>37</sup>. Um aspecto atual da teoria de Heller é o seu entendimento que a divergência entre o eixo do poder econômico e o eixo do poder político é a fonte da mais característica tensão da democracia capitalista contemporânea. De um lado, as massas querem a regulação da economia pela democracia. De outro, as lideranças econômicas, ameaçadas pela interferência democrática, que deploram, se esforçam para conseguir, direta ou indiretamente, mais poder político. O desafio que Heller colocou foi: ou o poder político se liberta do poder econômico privado ou as forças econômicas conseguirão o fim da democratização do poder político<sup>38</sup>.

Portanto, a alternativa de Heller, do Estado Social, continua também atual e necessária. A democracia burguesa, com os meios do mercado mundial, não conseguiu solucionar os problemas sociais e econômicos. A democratização da economia com o Estado Social continua relevante para o debate atual, haja vista as evidentes limitações da alternativa ordo-liberal de economia social de mercado<sup>39</sup>. Hermann Heller, com sua concepção de democracia social e Estado Social, pode ser, inclusive, uma alternativa à dominação autoritária dos países em desenvolvimento, possibilitando a coordenação do

---

<sup>36</sup> Elías DÍAZ, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 9ª ed, Madrid, Taurus, 1998, pp. 132-137, 142 e 172-178. Apesar da proximidade de posições, Elías Díaz mal se refere a Heller em seu livro, tratando-o como um autor periférico. Cf. Antonio López PINA, “Hermann Heller y España” in Hermann HELLER, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 363.

<sup>37</sup> Antonio López PINA, “Hermann Heller y España” *cit.*, pp. 380-382; José Luís FIORI, “Para uma Crítica da Teoria Latino-Americana do Estado” in *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos sobre a Festejada Crise do Estado*, Rio de Janeiro, Insight, 1995, pp. 33-37 e Gilberto BERCOVICI, “Teoria do Estado e Teoria da Constituição na Periferia do Capitalismo: Breves Indagações Críticas” in Antônio José Avelãs NUNES & Jacinto Nelson de Miranda COUTINHO (orgs.), *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*, Rio de Janeiro, Renovar, 2004, pp. 266-277.

<sup>38</sup> Hermann HELLER, “Political Power” *cit.*, p. 41.

<sup>39</sup> Wolfgang ABENDROTH, “Die Funktion des Politikwissenschaftlers und Staatsrechtslehrers Hermann Heller in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik Deutschland” in Christoph MÜLLER & Ilse STAFF (orgs.), *Der soziale Rechtsstaat cit.*, pp. 232-233 e Christoph MÜLLER, “Hermann Heller: Leben, Werk, Wirkung” in Hermann HELLER, *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 3, pp. 450-456 e 470-474.

desenvolvimento econômico com democracia e justiça social e ampliando a democracia política para a democracia social e econômica<sup>40</sup>.

Podemos, ainda, tentar encontrar algumas semelhanças entre a visão de Heller do Estado Social de Direito como um Estado Socialista e a necessidade do Estado Desenvolvimentista superar o subdesenvolvimento. O Estado desenvolvimentista latino-americano não precisa apenas expandir o sistema econômico existente, mas deve criar um novo. O seu caráter periférico significa que possui núcleos de poder interno cujas decisões são orientadas para o exterior e que muitas das decisões nacionais são afetadas ou condicionadas por fatores externos. Portanto, o Estado desenvolvimentista deve superar sua condição periférica e se colocar em pé de igualdade com os Estados do centro hegemônico do capitalismo. O modelo keynesiano e o do Estado Social europeu são, assim, insuficientes. O papel do Estado na periferia deve ser muito mais amplo e profundo que nos países centrais, pois ele enfrenta, ao mesmo tempo, problemas da formação de um Estado nacional e questões relativas às políticas do capitalismo avançado<sup>41</sup>.

O problema está no fato de que a CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*) acertou a agenda que os Estados latino-americanos deveriam implementar. Os seus formuladores só não previram se o Estado periférico poderia efetivar todas aquelas tarefas<sup>42</sup>. No caso brasileiro, por exemplo, o Estado nunca foi propriamente keynesiano, muito menos social-democrata, mas estendeu sua presença para quase todos os setores econômicos e sociais. Foi um Estado forte para disciplinar o trabalho e a cidadania, mas fraco perante o poder econômico privado. Por isto, sempre foi obrigado a promover uma

---

<sup>40</sup> Eun-Jeung LEE, *Der soziale Rechtsstaat als Alternative zur autoritären Herrschaft: Zur Aktualisierung der Staats- und Demokratietheorie Hermann Hellers*, Berlin, Duncker & Humblot, 1994, pp. 11-13, 167-169 e 173-176.

<sup>41</sup> Adolfo GURRIERI, “Vigencia del Estado Planificador en la Crisis Actual”, *Revista de la CEPAL* n° 31, Santiago, CEPAL, abril de 1987, pp. 203-205. Para a crítica da visão cepalina do Estado, que pode levar ao mecanicismo (o Estado responde às exigências da industrialização) ou ao autonomismo (o Estado voluntarista decide, do alto, as condições da acumulação industrial), vide José Luís FIORI, “Para uma Crítica da Teoria Latino-Americana do Estado” *cit.*, pp. 4-7 e 22.

<sup>42</sup> Adolfo GURRIERI, “Vigencia del Estado Planificador en la Crisis Actual” *cit.*, p. 205. José Luís Fiori destaca que o Estado desenvolvimentista brasileiro nunca conseguiu ir além dos limites impostos por uma classe empresarial antiestatal e, paradoxalmente, dependente do Estado. A articulação necessária entre Estado e empresariado foi sempre vetada pelas classes dominantes. Cf. José Luís FIORI, “Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras: Leitura Política de uma Industrialização Tardia” in *Em Busca do Dissenso Perdido* *cit.*, pp. 58, 65-68, 71-73, 75-76 e 78-82.

“fuga para frente”, pelos caminhos de menor resistência, criando uma estrutura industrial desenvolvida, mas sem autonomia tecnológica e sustentação financeira<sup>43</sup>.

A recuperação da concepção original do Estado Social de Heller, portanto, pode ser fundamental para a reestruturação democrática do Estado brasileiro. Do mesmo modo que o Estado Social de Heller previa a emancipação social com o socialismo, o Estado Desenvolvimentista brasileiro deve superar a barreira do subdesenvolvimento em busca da emancipação social de sua população.

Afinal, não podemos esquecer que o subdesenvolvimento, em suas raízes, é um fenômeno de dominação. O subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, não uma etapa pela qual, necessariamente, os países desenvolvidos passaram. Segundo Celso Furtado, ele é a manifestação de complexas relações de dominação entre os povos e que tende a perpetuar-se. Deste modo, é fundamental ter consciência da dimensão política do subdesenvolvimento<sup>44</sup>. O que houve nos países periféricos foi a modernização, sem nenhuma ruptura com as estruturas sócio-econômicas, mantendo-se a reprodução do subdesenvolvimento. Não existe uma tendência à passagem automática da periferia para o centro do sistema econômico capitalista. Pelo contrário, a única tendência visível é a da continuidade do subdesenvolvimento dos países periféricos. Portanto, o esforço para superar o subdesenvolvimento requer um projeto político apoiado por vários setores sociais, pois trata-se da superação de um impasse histórico<sup>45</sup>.

Para a superação do subdesenvolvimento é necessário um Estado nacional forte e democrático, com o objetivo de incluir a população na cidadania política e social<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> José Luís FIORI, “Para uma Economia Política do Estado Brasileiro” in *Em Busca do Dissenso Perdido cit.*, pp. 149-151.

<sup>44</sup> Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, 10ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, pp. 197, 203, 207 e 265.

<sup>45</sup> Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico cit.*, pp. 152-153; Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, 2ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992, pp. 37-45, 57 e 74-75 e Celso FURTADO, *Em Busca de Novo Modelo: Reflexões sobre a Crise Contemporânea*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002, pp. 8-9 e 35-36.

<sup>46</sup> José Luís FIORI, “Para uma Economia Política do Estado Brasileiro” *cit.*, pp. 158-159. Francisco de Oliveira, em sua recente descrição do Brasil como um “ornitorrinco”, destaca que o subdesenvolvimento continha a possibilidade de sua superação. Hoje, a situação seria outra: teríamos perdido a capacidade de transformação com a Terceira Revolução Industrial, pois o esforço de investimento sempre seria muito superior às capacidades internas, condenando-nos à eterna dependência financeira externa e à produção de tecnologia ultrapassada e já descartada no centro do sistema capitalista. Para Francisco de Oliveira, o “ornitorrinco” brasileiro não é mais subdesenvolvido, mas não tem nenhuma possibilidade de ruptura com esta situação no horizonte. Vide Francisco de OLIVEIRA, “O Ornitorrinco” in *Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2003, pp. 137-150

Portanto, a superação do subdesenvolvimento, assim como teve a proposta original de Heller do Estado Social de Direito, tem um nítido caráter emancipatório, de alteração profunda das estruturas sócio-econômicas brasileiras.

Portanto, a partir deste debate entre Hermann Heller e Carl Schmitt, é possível afirmar que a garantia da existência digna por meio da homogeneização social<sup>47</sup> está, também, diretamente vinculada à democracia. Afinal, com a falta de homogeneidade social, inúmeros setores da população já não mais se identificam na política e no Estado<sup>48</sup>. A cidadania, assim, não se limita aos direitos de participação política, inclui, também, os direitos individuais e, fundamentalmente, os direitos sociais. A idéia de integração na sociedade é fundamental para a cidadania, o que não ocorre em países como o Brasil<sup>49</sup>. A igualação das condições sociais de vida, assim, está intrinsecamente ligada à consolidação e ampliação da democracia, para não dizer que é essencial para sua legitimidade, permanência e futuro como forma política.

---

<sup>47</sup> Na célebre definição de Celso Furtado: “*O conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais*” in Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida* cit., p. 38.

<sup>48</sup> Vide também Friedrich MÜLLER, *Wer ist das Volk?* cit., pp. 48-50 e 56.

<sup>49</sup> Vide também Paulo BONAVIDES, *Do Estado Liberal ao Estado Social*, 6ª ed, São Paulo, Malheiros, 1996, pp. 185-187. Nos Estados Unidos, a igualdade política está intimamente relacionada à idéia de “*freedom from desperate conditions*”, ou seja, ninguém pode ser privado de proteção, alimentação ou saúde, pois estaria sendo privado da sua própria cidadania. Embora não se defenda a igualdade econômica, a igualdade de oportunidades (“*rouger equality of opportunity*”) deve ser garantida pelo Governo, especialmente no setor da educação, fundamental para a formação dos cidadãos em uma democracia deliberativa. Cf. Cass R. SUNSTEIN, *The Partial Constitution*, reimpr., Cambridge (Mass.)/London, Harvard University Press, 1997, pp. 137-140.