

DANIELA MESQUITA LEUTCHUK DE CADEMARTORI

**O DIÁLOGO DEMOCRÁTICO: ALAIN TOURAINE,
NORBERTO BOBBIO E ROBERT DAHL**

**Tese apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Doutor em Direito no
Curso de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina.**

Orientador: Prof. Dr. Nilson Borges Filho

Florianópolis

2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A tese “O DIÁLOGO DEMOCRÁTICO: ALAIN TOURAINE, NORBERTO BOBBIO E ROBERT DAHL” elaborada por Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a obtenção do título de “DOUTOR EM DIREITO”.

Florianópolis, 31 de agosto de 2.001.

Banca Examinadora:

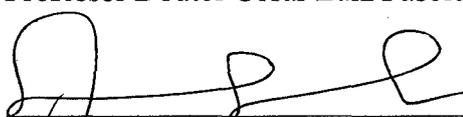


Professora Doutora Vera Alice Cardoso da Silva



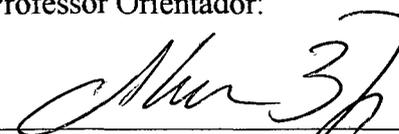
Professor Doutor Juarez da Rocha Guimarães

Professor Doutor César Luiz Pasold



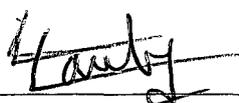
Professor Doutor Orides Mezzaroba

Professor Orientador:



Professor Doutor Nilson Borges Filho

Coordenador do Curso:



Professor Doutor Christian Guy Caubet

AGRADECIMENTOS

A Sergio, meu amor, presente em cada segundo deste trabalho e que mesmo sabendo que a sua tese sobre este tema sempre seria outra, soube respeitar o que eu queria, conversando sobre cada ponto, lendo e revisando.

A Matheus, meu gurizinho que cresceu, me mostrando em seus progressos o tempo que eu levava neste trabalho e revelando a pessoa maravilhosa que é.

A meus pais, Antônio e Maria Célia, tão presentes em minha vida e no que sou e que mostram que o encontro entre liberalismo político e socialismo é sempre possível.

Para minhas irmãs e meu irmão: Pati e Rui, sempre tão perto; Dudu e Julinha e a caçula Fê.

Aos amigos antigos e novos, sempre com uma palavra de carinho: Iris, Oscar, Luiz Henrique, Luisa, Luiz Bráulio, Eliane, Argemiro, Alejandra, Francisco, Cecília, Rogério, Vânia, Alan, Terezinha, Carlos, Cris, Belinha, Maurício (*in memoriam*), Neiva, Vinícius e Paulo Eduardo.

Em especial aos amigos e professores que em algum momento, seja em bancas de monografia, de defesa de projeto ou informalmente, leram com atenção partes de trabalho, oferecendo valiosas sugestões: Prof. Dr. Nicolás López Calera, Prof. Dr. José Luiz Serrano, Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold, Profa. Dra. Roberta Pires de Oliveira e Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer.

Em especial também ao Prof. Dr. Nilson Borges Filho, orientador do presente trabalho e também de minha dissertação de mestrado.

Ao competente trabalho de revisão e apoio da Profa. Dra. Rosa Alice Mosimann.

Ao Curso de Pós-graduação em Direito da UFSC – através das funcionárias exemplares, diligentes e amigas, Rose, Ivonete e Gilvana - espaço institucional que fazemos parte e auxiliamos a construir, que facilitou este trabalho encaminhado desde auxílios da CAPES e propiciando condições para que pudesse concretizar-se.

SUMÁRIO

RESUMO.....	VIII
RESUMEN.....	IX
RÉSUMÉ.....	X
INTRODUÇÃO.....	2
1. A CONTRIBUIÇÃO DO LIBERALISMO PARA A FORMULAÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA.....	13
1.1.DIFICULDADES NA FORMULAÇÃO DE UM CONCEITO GENÉRICO DE LIBERALISMO.....	13
1.2.DOIS CONCEITOS DE LIBERDADE.....	16
1.3. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E A RECONSTRUÇÃO RACIONAL.....	22
1.4. A RELAÇÃO ENTRE O LIBERALISMO E A DEMOCRACIA.....	37
1.4.1 O governo do povo: Jean Jacques Rousseau.....	46
1.4.2 A tirania das maiorias: Alexis de Tocqueville.....	51
1.4.3. Pensamento liberal e pensamento democrático: John Stuart Mill.....	58
1.4.4. A luta competitiva dos grupos pelo voto: Joseph Schumpeter.....	64
2. O CONCEITO DE DEMOCRACIA NA OBRA DE ALAIN TOURAINÉ.....	74
2.1. A DEMOCRACIA IDEAL	74
2.2.DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO.....	79
2.3.DEMOCRACIA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO.....	85
2.4.A DEMOCRACIA VIGENTE.....	92

3. O CONCEITO DE DEMOCRACIA NA OBRA DE NORBERTO BOBBIO.....	99
3.1. CONTEXTO TEÓRICO E DEMOCRACIA COMO MÉTODO.....	99
3.2. O DIÁLOGO COM A <i>ESQUERDA</i>	117
3.2.1. Democracia representativa.....	117
3.2.1.1. <i>Proibição do mandato vinculado</i>	127
3.2.1.2. <i>Liberdade e Igualdade</i>	130
3.3. O DIÁLOGO COM A <i>DIREITA</i> : DEMOCRACIA E ESTADO MÍNIMO.....	138
3.4. A NATUREZA DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E ESTADO DE DIREITO.....	146
3.5. PARADOXOS E PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS	153
3.5.1. Pressupostos equivocados: a privatização do público e a sobrevivência das oligarquias.....	171
3.5.2. Poder invisível e sociedade de massa.....	179
4. O CONCEITO DE DEMOCRACIA NA OBRA DE ROBERT DAHL.....	194
4.1. O DEBATE SOBRE A <i>REALDEMOCRACIA</i>	194
4.2. A ESTRATÉGIA BÁSICA: MAXIMIZAÇÃO E DESCRIÇÃO.....	201
QUADRO I.....	206
4.3. DEMOCRACIA IDEAL.....	207
4.4. DEMOCRACIA REAL.....	214
4.4.1. Democratização das poliarquias.....	218
4.4.2. As condições favoráveis e essenciais às instituições democráticas.....	226
1ª. condição: controle estrangeiro;.....	231
2ª. condição: controle do poder militar e da polícia;.....	235
3ª. condição: conflitos culturais;.....	237

4 ^a . condição: valores e cultura políticas;.....	239
5 ^a . condição: economia de mercado e sociedades modernas.....	243
QUADRO II.....	248
QUADRO III.....	249
QUADRO IV.....	250
4.5. VARIEDADES: O FATOR INTENSIDADE DAS PREFERÊNCIAS.....	251
4.6. A TEORIA DAHLSIANA E A AGENDA POLÍTICA DE SEU TEMPO.....	258
QUADRO V.....	275
CONCLUSÃO.....	277
BIBLIOGRAFIA.....	299

RESUMO

O Diálogo democrático: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl, tem por objetivo analisar a teoria democrática na obra destes três autores, representantes da concepção liberal de democracia. O ponto de partida da análise é a filosofia política e pretende abordar a temática da atual crise dos regimes democráticos. O capítulo 1 (um) retoma os aspectos liberais da atual democracia, a partir da articulação entre esta filosofia política e o regime democrático, apoiando-se em estudos *clássicos* do pensamento liberal-democrático (Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill e Joseph Schumpeter). Nos capítulos subsequentes (2,3 e 4), são abordadas as teorias dos três autores, objetos do presente trabalho, de forma a estabelecer um *diálogo* entre eles, visto serem contribuições teóricas que se complementam. Alain Touraine parte dos princípios da democracia, pretendendo suprimir a diferença entre democracia formal e substancial, com ênfase na contribuição dos movimentos sociais ao processo de democratização. Norberto Bobbio aborda o tema a partir da dicotomia existente entre ideais e *rude matéria*, optando por uma definição de democracia enquanto método para analisar suas promessas não cumpridas ou a adaptação dos princípios à realidade. Robert Dahl, finalmente estabelece os contornos atuais de uma teoria realista da democracia, ao distinguir democracia de poliarquia, criando a possibilidade de classificá-las com base em uma maior ou menor aproximação a este ideal. Ao final, confronta-se as contribuições destes três autores, na busca da compreensão dos problemas que as democracias atuais precisam enfrentar.

RESUMEN

El Diálogo democrático: Alain Touraine, Norberto Bobbio y Robert Dahl tiene como objetivo analizar la teoría democrática en la obra de estos tres autores, representantes de la concepción liberal de la democracia. El punto de partida del análisis es la filosofía política y pretende abordar el tema de la actual crisis de los regímenes democráticos. El capítulo 1 retoma los aspectos liberales de la democracia actual, a partir de la articulación entre esa filosofía política y el régimen democrático, apoyándose en estudios *clásicos* del pensamiento liberal-democrático (Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill y Joseph Schumpeter). En los capítulos siguientes (2, 3, y 4), se examinan las teorías de los tres autores que son objeto del presente trabajo, con la intención de establecer un *diálogo* entre ellos, dado que sus contribuciones teóricas son complementarias. Alain Touraine parte de los principios de la democracia, intentando suprimir la diferencia entre democracia formal y substancial, colocando énfasis en el papel protagónico de los movimientos sociales en el proceso de democratización. Norberto Bobbio aborda el tema a partir de la dicotomía existente entre los ideales y la *ruda materia*, optando por una definición de democracia como método para analizar sus promesas no cumplidas, o la adaptación de los principios a la realidad. Robert Dahl, finalmente, establece los contornos actuales de una teoría realista de la democracia, al distinguirlas de las poliarquías, criando la posibilidad de clasificarlas con base en una mayor o menor aproximación a este ideal. Al fin, se confrontan las contribuciones de estos tres autores, en la búsqueda de la comprensión de los problemas que las democracias actuales necesitan hacer frente.

RÉSUMÉ

Le Dialogue démocratique: Alain Touraine, Norberto Bobbio et Robert Dahl, a pour but d'analyser la théorie démocratique dans l'oeuvre de ces trois auteurs, représentants de la conception libérale de la démocratie. Le point de départ en est la philosophie politique, et l'analyse prétend faire une approche de la thématique de la crise qui subissent les régimes démocratiques dans l'actualité. Le chapitre 1 reprend les aspects libéraux de la démocratie actuelle, en partant de l'articulation entre cette philosophie politique et le régime démocratique, prenant appui sur des études classiques de la pensée libérale-démocrate (Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill et Joseph Schumpeter). Dans les chapitres suivants (2, 3, et 4) est faite une synthèse des pensées de chacun des trois auteurs, objets de notre étude, de façon à établir un dialogue entre eux, étant donné que leurs contributions théoriques respectives se complètent. Alain Touraine prend son départ dans les principes de la démocratie avec l'intention d'annuler les différences entre les démocraties formelle et substantielle, en insistant sur l'apport des mouvements sociaux au procès de démocratisation. Norberto Bobbio arrive au sujet à partir de la dicotomie existante entre les idéaux et *rude matière*, choisissant une définition de la démocratie en tant que méthode pour analyser ses promesses non accomplies ou l'adaptation des principes à la réalité. Robert Dahl, enfin, établit les contours actuels d'une théorie réaliste de la démocratie quand il fait la distinction entre démocraties et poliarquies, en créant la possibilité de classement des démocraties actuelles ayant pour base un plus ou moins grand accomplissement de cet idéal. Pour finir on cherche à établir les convergences entre ces trois façons de penser, en essayant de comprendre les problèmes auxquels les démocraties actuelles doivent faire face.

Acrescentemos que não há forma de governo tão sujeita às guerras civis e às agitações intestinas quanto a forma democrática ou popular, porque não há outra que tenda tão forte e continuamente a mudar de forma, nem que exija mais vigilância e coragem para ser mantida na forma original. É sobretudo nessa constituição que o cidadão deve armar-se de força e constância, e ter presente no coração, todos os dias da vida, o que dizia um palatino virtuoso na dieta da Polônia: 'Malo periculosam libertatem quam quietum servitum' ('Prefiro a liberdade perigosa à tranqüila servidão').
(Rousseau)

INTRODUÇÃO

Observa-se que, hoje, o termo *democracia* possui uma conotação fortemente positiva. Até os regimes políticos mais autocráticos gostam de ser assim denominados. Apesar dos avanços e recuos que a história das nações demonstra, gradativamente os princípios iniciais do governo democrático foram sendo implantados em duas direções: por um lado, no sentido da atribuição de direitos políticos que nas cidades antigas eram privilégio de uma minoria, ficando a maioria privada tanto dos direitos políticos quanto dos direitos civis, chegando-se ao sufrágio universal só a partir da metade do século XX; em segundo lugar chegou-se aos princípios democráticos no âmbito da sua aplicação. Foi quando a democracia deslocou-se das cidades para os estados, e a partir do final da 1ª. Guerra Mundial, de modo imperfeito, deram-se as primeiras tentativas de expansão da democracia em direção ao sistema internacional¹.

Se o significado de democracia parece relativamente claro, o fato de uma grande diversidade de sistemas políticos autodenominarem-se democráticos contribui para obscurecê-lo, visto que se chegou a um consenso praticamente universal. *Na verdade, para alguns parece que 'democracia' é meramente uma palavra de aclamação (como 'hurra' ou 'viva'), esvaziada de qualquer conteúdo descritivo, nada significando além de 'viva esse sistema político!'*².

Além da quase unanimidade que as cercam com sua aprovação, as democracias modernas têm também em comum, o fato de serem indiretas ou representativas, além de predominantemente liberais. A tal ponto que seus defensores acabam acreditando ser este o único tipo existente. No entanto, até há pouco tempo atrás apresentavam-se outras opções: a democracia liberal era até contestada por sistemas alternativos, tidos como superiores pelos seus fautores. Com a derrubada dos

¹ Ver, BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Norberto Bobbio; organizado por Michelangelo Bovero Tradução de Daniela B. Versiani. RJ: Campus, 2000. p. 420.

² HOLDEN, Barry. verbete "democracia" in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do Século XX*. Tradução de Eduardo F. Alves e Álvaro Cabral. RJ: Jorge Zahar Ed., 1996. p. 180.

“socialismos reais”, cujo ápice foram os acontecimentos dramáticos de 1989-90, tem início uma época de rejeição a estes sistemas, em favor da democracia liberal.

Do ponto de vista das atuais democracias latino-americanas a questão parece otimista demais. As ditaduras militares locais aceitaram devolver o poder às autoridades civis; todavia, a *euforia criada pela queda de regimes odiosos tanto quanto ineficazes* não foi acompanhada da reflexão, e a democracia, acabou definida apenas como ausência de poder autoritário³. O debate aludido é sempre reproposto no Brasil, quer no cotidiano da política nacional, pelos grandes órgãos de imprensa, quer pelos debates e trabalhos acadêmicos. É bom ressaltar aqui posições definidas como a de Guillermo O'Donnell que não participa da opinião dos que relutam em chamar estes casos de democracias. E mais, espelhando-se na teoria democrática de Robert Dahl, afirma que se tratam de poliarquias ou democracias políticas, já que é preciso considerar o progresso que esta mudança representou. É um grande feito estes países terem alcançado a condição de poliarquias, se os fatos são relacionados à *extrema arbitrariedade e violência dos sistemas autoritários que, na maioria dos casos [as] precedeu*⁴, embora reconheça a ineficácia do sistema e as inúmeras violações dos direitos civis e políticos. São objeções justas, indignação que aflora face à situação sombria dos direitos básicos da maior parte da população, frágil e empobrecida. Também faltam clareza e contundência aos significados atribuídos ao vocábulo, pela prática política como pela pesquisa acadêmica. Com a expansão da democracia no final do século XX, o problema agudiza-se, dado o enorme número de países que passam a reivindicar a qualificação. Para abarcar esta enorme variedade, *ampliar seu escopo geográfico*, a teoria democrática necessitou tornar-se mais amplamente comparativa, do que quando o seu referente empírico se limitava, praticamente, aos países situados no quadrante Noroeste do mundo, e o fez carregando inúmeros pressupostos não examinados, refletindo as condições que prevaleceram na institucionalização da democracia do mundo desenvolvido⁵.

Partir-se-á da premissa, neste trabalho, de que todo o pensamento em filosofia política se preocupa com a compreensão da/de uma realidade – no caso, a realidade

³ TOURAINE, A. *Crítica da modernidade*. Tradução de E. F. Edel. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 351.

⁴ O'DONNELL, G. Poliarquias e inefetividade da lei na América Latina in *Novos estudos CEBRAP*, n. 51, julho de 1998, p. 56.

⁵ Idem, *ibidem*.

social, política e econômica brasileira. Estaríamos, então, diante de uma realidade democrática ou o poder mudou apenas de mãos, sem perder as características opressoras do período anterior? Sem uma definição prévia e teórica do conceito de democracia esta pergunta ficará sem resposta.

Definir é uma operação complexa. No que concerne à democracia, limitar-se a uma análise de direito constitucional ou *contentar[-se] em procurar novas comunicações entre estado, sociedade política e sociedade civil*⁶, não basta. É necessário questionar a natureza dos grandes problemas sociais e culturais. Em suma, a definição é também um pretexto para o debate político. A resposta será encontrada através de um diálogo entre autores, com a vantagem de ampliar a compreensão dos problemas.

Se todo o debate sobre a atual democracia nacional remete à discussão de uma questão teórica de fundo, neste âmbito tampouco as posições são pacíficas. Após a definição do conceito outra das questões que surge é a atual crise em nível mundial (determinada pelas ditas razões constantes).

Embora possa parecer uma obviedade é preciso insistir que se trata de uma questão ideológica, razão pela qual não admite um tratamento científico, sendo posta e valorada de acordo com a ideologia ou *cosmovisão* adotada. Os aspectos da chamada crise da democracia, aqui considerados, são os referentes às suas insuficiências, contradições e faltas valorados a partir de um posicionamento progressista. Rejeita-se portanto todas as análises que tratam a atual crise enquanto *antecipação de uma morte desejada*⁷, que negam a democracia pela sua ausência. Estas análises afirmam que, em não existindo a igualdade real no sistema econômico capitalista, não se pode considerar, com rigor, a existência de sistemas políticos democráticos⁸: o poder popular prometido não se cumpre na prática, é desfrutado por poucos.

Para os autores que concordam com uma definição estritamente política, não há que considerar as características sócioeconômicas das populações. É de uma visão da democracia enquanto regime político que se trata, independente das características

⁶ TOURAINE, Alain. *O Que é a democracia?* Tradução de G. J. F. Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 153.

⁷ LÓPEZ CALERA, Nicolás. *Filosofia del Derecho (I)*. Granada: Comares, 1997. p. 182.

do estado e da sociedade em que desabrocha. Para outros, inversamente, a democracia é um atributo sistêmico dependente da existência de um grau significativo de igualdade sócioeconômica e/ou de uma organização social e política geral orientada para a realização dessa igualdade.

Esta tese considerará a primeira opção, por julgá-la necessária, embora insuficiente, visto que uma definição que vincula a democracia a um grau elevado de justiça ou igualdade não se mostra útil em termos de análise. Como bem diz Bobbio, a democracia substancial envolve outra questão: a da superação do capitalismo. Com O'Donnell acrescenta-se que, *Além do mais* [uma definição nestes termos] *é perigosa, pois tende a condenar qualquer democracia existente e, portanto, favorece o autoritarismo – na América Latina, aprendemos isso com esforço próprio nas décadas de 60 e 70*⁹.

Mesmo que estas críticas radicais, frutos de uma visão de mundo alternativa, sirvam para compreender as insuficiências e as contradições da democracia, não são suficientes para desqualificá-la totalmente, como muitas vezes se pretende. Em outras palavras, não estaria equivocado o pressuposto de que parte essa maneira de pensar, visto que existem contradições insuperáveis que impedem uma identificação plena entre democracia ideal e democracia real? O que não pode faltar é um profundo senso da realidade política, caminho capaz de fazer compreender a crise permanente da democracia. A consciência desta realidade é a única maneira de evitar esta contradição.

Face aos paradoxos, promessas não cumpridas ou razões constantes que impedem a democracia real de se identificar com a ideal ou constitucional, faz-se mister concebê-la como um processo inacabado. O padrão ideal é inalcançável. A palavra-chave é democratização. *Este processo é e deve ser conflitivo para que a democracia se enriqueça. Enquanto houver insatisfação e uma luta social (popular) frente as insuficiências, falsidades que toda democracia real apresenta, se pode razoavelmente pensar que essa democracia, ainda que não realiza plenamente o ideal democrático, pode chamar-se democracia*¹⁰.

⁹ O'DONNELL, G. Poliarquias e (in)efetividade da lei ... p. 57.

¹⁰ *Este proceso es y debe ser conflictivo para que la democracia se enriquezca. Mientras que haya una insatisfacción y una lucha social (popular) frente a las insuficiente y las falsedades que tiene toda*

Aqui é importante fazer um movimento de retorno. A luta em um sistema político democrático exige o reconhecimento formal e uma exigência mínima: (sufrágio universal, direitos e liberdades políticas fundamentais, pluralismo político, reconhecimento do princípio da maioria, publicidade ou transparência dos atos de governo, etc.) e são estas formalidades que tornam possíveis níveis reais e superiores de democracia. Por outro lado, é de importância vital a elaboração de uma teoria crítica que denuncie, de forma constante, as insuficiências, as promessas não cumpridas, e advirta sobre os retrocessos. Assim sendo, o presente trabalho é movido por uma preocupação teórica sobre a viabilidade da democracia nas sociedades complexas (bem como nos países que transitaram/ transitam de regimes autocráticos para democráticos) e incidentalmente sobre o papel que o direito desempenha e/ou poderia desempenhar nestas sociedades. A pesquisa realizada tem como objetivo uma aproximação ao conceito de democracia, insistindo na análise da matriz teórica intitulada democracia liberal, através das obras de Touraine, Bobbio e Dahl ao mesmo tempo em que procura refletir sobre a problemática da denominada *crise* da democracia atual.

Tal análise será realizada no âmbito da filosofia e da teoria políticas, no pressuposto de que somente esta perspectiva poderia congrega criticamente as diversas esferas onde se dão os discursos, que pretendem compreender a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas. Apesar de o pano de fundo ser o da filosofia política, trata-se também de uma abordagem interdisciplinar, única capaz de contribuir para o estudo pretendido por ser abrangente, incluindo incidentalmente o direito.

A necessidade de compreender a democracia contemporânea e as respectivas tradições de pensamento, obriga a um retorno à origem do pensamento liberal. Somente esta reconstrução torna possível entender a articulação que lhe deu origem. Este processo é capaz de mostrar que a democracia que surge no século XX distingue-se do pensamento clássico, além de propiciar uma compreensão dos vários contextos históricos e teóricos que antecederam o surgimento do pensamento liberal e da democracia.

democracia real, se puede pensar razonablemente que esa democracia, aunque no realiza plenamente el ideal democrático puede llamarse democracia (LÓPEZ CALERA, N. *Filosofía del ...* p. 192).

Objetivar-se-á, assim, através deste trabalho, demonstrar a contribuição propiciada à moderna teoria democrática pelo diálogo entre três autores: Alain Touraine (1925), Norberto Bobbio (1909) e Robert Dahl (1915). Parte-se do pressuposto de que um diálogo interativo de três discursos atuais envolve toda a problemática que este sistema político enfrentou e enfrenta hoje. Os argumentos apresentados pelos autores não são excludentes, mas complementares, necessários em seu conjunto à compreensão da problemática. A busca do conceito em três autores, o que envolve o estabelecimento de pontos comuns e divergências, obriga a opções. Elas serão determinadas pela orientação do próprio trabalho. O objetivo é o de apreender a complexidade do fenômeno. Por isso é feita a distinção entre os planos dos ideais e da realidade, consolidada com a definição dahlsiana das poliarquias e também com a necessidade de iniciar por uma definição mínima de democracia, abandonando-se uma abordagem feita com base nos princípios, como quer Alain Touraine. Hoje, toda e qualquer teoria política que busque alcançar o fenômeno da democracia necessita considerar a utilidade da distinção entre estes dois planos, partindo desta definição mínima, a fim de compreender com isto a distância entre princípios e realidade efetiva, situação posta em evidência, justamente, pelo diálogo entre estes três autores.

Norberto Bobbio ocupa uma posição central, visto tratar-se de autor que transita com desenvoltura entre as áreas da filosofia política e do direito. É porque a obra de Bobbio (em boa parte também a de Touraine), reflete um respeito teórico profundo pelos *clássicos* no debate atual da democracia, que permite estabelecer uma diferença inicial e provisória entre as teorias de um lado e do outro do Atlântico (diferença que acaba se diluindo). Há que dizer-se também que Touraine tem grande consideração por sua teoria democrática. Bobbio analisa a contribuição dahlsiana. Alain Touraine e Robert Dahl, partem de diferentes áreas do conhecimento, no caso a sociologia política e a ciência política, respectivamente, fazendo convergir suas análises para a grande área na qual situa-se Norberto Bobbio, que é a filosofia da política. Diferem entre si, entre outras razões, porque Touraine adota mais a postura bobbiana (o que admite explicitamente) e R. Dahl a explícita de forma clara e concisa, ao criar o termo *poliarquia*, opondo-o ao de democracia. No que diz respeito a Dahl,

sua contribuição para a teoria democrática é referência obrigatória, visto tratar-se de uma obra que lança *novos paradigmas explicativos*¹¹

A abordagem do tema se dá através de uma análise teórico-interpretativa, ou “empírico- analítica” como quer Bovero¹². A intenção é analisar a problemática da democracia moderna, partindo do liberalismo para chegar à atual concepção através da análise das obras dos autores escolhidos, buscando assim compreender e ao mesmo tempo realizar uma análise crítica sobre esta produção científica, a fim de se chegar a um entendimento de como ela pode resolver alguns dos problemas vivenciados neste momento. Sua linguagem-objeto pretende não ser apenas a dos cientistas políticos, nem a linguagem ordinária dos políticos ou da discussão da política cotidiana, mas acima de tudo a dos filósofos da política, a *dos clássicos que ao longo dos séculos contribuíram para plasmar, enriquecendo-o e modificando-o continuamente, o vocabulário do qual nos servimos para falar de política*¹³.

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, o método de investigação utilizado é o indutivo. Através da utilização deste método, quer-se compreender a problemática envolvida no campo da teoria democrática, possibilitando, assim, a inferência de algumas conclusões sobre as perspectivas da democracia neste limiar do terceiro milênio.

Quanto ao procedimento, a pesquisa utiliza o método monográfico, tendo em vista o objeto da tese: o conceito de democracia. Já quanto à técnica de pesquisa, ela foi basicamente bibliográfica.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, seguidos da enunciação de algumas conclusões, que pretendem sintetizar e problematizar questões que foram trabalhadas no decorrer do trabalho.

Uma vez entendido que a democracia moderna é a liberal, o capítulo 1 tem como intenção central fornecer subsídios para a compreensão desta democracia, analisando não o liberalismo em si mesmo, mas sua contribuição ou sua relação com a democracia. A reconstrução histórica desta concepção de mundo é feita através das contribuições de teóricos consagrados como José Guilherme Merquior, Norberto

¹¹ LIMONGI, F. Prefácio in DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição* Tradução de C. Paciornik. SP: EdUSP, 1997. p. 13.

¹² Ver M. Bovero sobre a obra de Bobbio. BOVERO, M. Introdução in BOBBIO, N. *Teoria geral ...* p. 20.

Bobbio, Nicola Matteucci, etc. Finalizando este capítulo, opta-se pela apresentação do pensamento de autores clássicos, seguindo o conselho de Norberto Bobbio¹⁴. O discurso destes clássicos é um pressuposto necessário, visto que dá fundamentação teórica aos estudos democráticos dos autores analisados nos capítulos subsequentes, sem que com isto esta contribuição se esgote. Apenas neste capítulo, são apresentados alguns deles – fundamentais para a temática - individualmente. Trata-se de Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill e Joseph Schumpeter. Dentre os clássicos aborda-se representantes da chamada “teoria democrática convencional”¹⁵: John Stuart Mill e também James Madison (este último através das análises de Robert Dahl), assim como os da chamada “teoria democrática radical”¹⁶, no caso Jean-Jacques Rousseau.

Já no século XX é sentida a necessidade de superar a teoria tradicional, mais especificamente a radical, deixando lugar a uma teoria mais realista e moderna da democracia, capaz de reconhecer a complexidade dos sistemas políticos contemporâneos, além da falta de conhecimento e mesmo de interesse dos eleitores. Neste contexto surgem a teoria democrática elitista, incorporando aspectos da teoria das elites e a teoria democrático-pluralista, combinadas em algumas das obras de Robert Dahl. Esta é a razão de incluir-se, entre os *clássicos*, a análise da contribuição de Joseph A. Schumpeter no livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, por entender que esta obra é referência para a crítica e debate em torno deste modelo. É

¹³ Idem, *ibidem*.

¹⁴ A insistência nos clássicos, ou nos denominados temas recorrentes da história do pensamento político, é feita a partir do reconhecimento do atributo de persistência (*nele os leitores encontram não só uma fonte de ensinamento sobre o passado mas também pontos de referência para o presente*) de suas obras. Eles devem ser levados em consideração, como bem adverte Bobbio, *sob pena de as pessoas se deixarem enganar pelas aparências, imaginando que a cada dez anos a história recomeça do zero* (BOBBIO, N.. A Crise da democracia e a lição dos clássicos in *Arquivos do ministério público*, ano 40, n. 170, out-dez. 1987. Brasília: Fundação Petrônio Portella. p. 29). A persistência, deriva de três aspectos básicos: (I) considerar-se o autor como um autêntico intérprete e seu tempo e sua obra como um acesso privilegiado para a sua época histórica; (II) a manutenção da atualidade da obra deste autor, instigando a uma constante releitura e reinterpretação; e (III) *ter um autor concebido, na sua obra, categorias de que nos valem para apreender a realidade, embora esta não seja mais a mesma que levou à sua inicial elaboração e aplicação* (Idem, *ibidem*, pp. 10-11). Ver também LAFER, Celso. Apresentação in MILL, J. S. *Sobre a liberdade* Tradução de A. de R. Barros. Petrópolis: Vozes, 1991 p. 10.

¹⁵ ... onde o povo desempenha um papel passivo e se limita a escolher negativamente, entre os candidatos que tem a oferecer (HOLDEN, Barry. verbete “democracia” in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social...* p. 181.

¹⁶ ... o povo tem um papel positivo, propulsor: os candidatos responde a iniciativas políticas do povo, e não ao contrário (Idem, *ibidem*, p. 182).

analisada a crítica de Schumpeter à assim chamada doutrina clássica da democracia, bem como a maneira como o autor constrói sua teoria, centrada na idéia de interesse e na existência de uma disputa, entre as elites, pelo poder político.

Atingindo o século XX, o Capítulo 2 inicia o estudo dos autores pelo sociólogo político francês Alain Touraine, sendo suas análises subsumidas em quatro subcapítulos: a democracia ideal, democracia e desenvolvimento, democracia em construção e democracia vigente ou real. Trata-se de um pensador que aborda momento posterior a 1989 e em cujo pensamento o regime democrático ocupa um lugar central. Ele propõe uma teoria capaz de superar a oposição entre concepção negativa e positiva de liberdade, ou da democracia política e da social. Parte de suas observações sobre os novos movimentos sociais e a democracia atua, muitas vezes, orientando a agenda dos países que consolidam suas democracias, o que é demonstrado por uma presença constante na mídia, principalmente na brasileira, constituindo-se assim, este autor, em um forte interlocutor dos políticos nacionais. Percebe com nitidez que a compreensão da democracia como democratização permanecerá uma mera doutrina, se não forem considerados *os motores que podem animar este processo dialético*. Estes motores ou os protagonistas deste processo, são todos aqueles indivíduos ou grupos sociais não representados e marginalizados e que efetivamente não são iguais na estrutura política de um sistema democrático concreto.

O Capítulo 3 abordará a teoria democrática de Norberto Bobbio. Em sua teoria das formas de governo, aspecto essencial da teoria geral da política, posicionada ao lado das formas de mudança política¹⁷, o tema da democracia ocupa um lugar central. Ela é disposta da seguinte maneira: em primeiro lugar, o conceito de democracia com que trabalha, isto é, a idéia da democracia enquanto método, seguido dos dois grandes diálogos que este autor entabulou por um lado com a esquerda, de importância fundamental para a política italiana no século XX, e com a direita, no caso com a corrente neoliberal.

Num momento seguinte, objetivar-se-á explicitar o tipo de relação existente entre direito e democracia, bem como o esclarecimento da contribuição que o direito pode dar à democracia. Neste ponto, surge um novo diálogo com seu discípulo, Luigi

¹⁷ BOVERO, M. Introdução in BOBBIO, N. *Teoria geral da ...* p. 20.

Ferrajoli, que partindo das idéias de Bobbio sobre a natureza da relação entre estado de direito e democrática, aprofunda esta temática.

Finaliza-se com uma análise da democracia real, através do que Norberto Bobbio denomina de paradoxos e promessas não cumpridas. Trata-se de sua forma peculiar de refletir sobre a democracia, a fim de defendê-la de seus inimigos. O tema é então reorganizado em dois subcapítulos: pressupostos equivocados, no caso o da privatização do público e a sobrevivência das oligarquias, e o poder invisível e a sociedade de massa.

Muitas vezes a exposição das idéias dos autores em foco não é feita de modo sistemático. Outros autores surgem no texto: é o caso de Hans Kelsen, a cujo conceito de democracia Norberto Bobbio declara filiar-se, e que aborda o tema numa perspectiva que enfatiza o processo de criação das normas; também é o caso de Giovanni Sartori, importante interlocutor para algumas questões cruciais das teorias de Robert Dahl, como é o caso da intensidade das preferências, entre outras.

Situado o debate em torno da questão democrática no século XX, o Capítulo 4 examinará a teoria da democracia de Robert Alan Dahl. A intenção do capítulo é explicitar o eixo central desta matriz, bem como demonstrar em que medida ela pode se constituir em solução, ainda que aberta e provisória, para a compreensão dos dilemas com que se depara uma compreensão da democracia moderna. A dificuldade metodológica fundamental das ciências humanas é conseguir elaborar e contar com instrumentos de análise capazes de explicar a reprodução das sociedades e suas transformações. Deve ser este o critério capaz de medir a adequação analítica e o alcance interpretativo dos esquemas explicativos novos, no caso analisar o alcance teórico desta contribuição. O capítulo inicia com uma panorâmica do contexto histórico político em que se deu esta produção teórica, abordando posteriormente a contribuição propriamente dita. Salienta-se também que o início desta construção deu-se ainda na década de cinquenta de modo analítico, através da explicitação dos métodos (maximização e descrição) com que ele aborda o tema, e desenvolveu-se nas décadas seguintes, aprimorando-se com os acontecimentos do final do século. Na seqüência são abordadas as principais questões que o autor dirige a seu objeto e as divisões que estabelece entre fins e realidade, consolidadas na distinção entre democracia, ou o que é concebido como democracia ideal e poliarquias, referentes às

democracias reais. E aqui está a genialidade deste autor: através da introdução de um simples conceito, elude toda a discussão principiológica para um outro nível, delimitando assim, os campos nos quais se darão as futuras intervenções teóricas. Neste tocante, surge toda a sua análise sobre a democratização das poliarquias, e as condições que considera como favoráveis, e também as essenciais às instituições democráticas. É também abordada a contribuição feita ao tema da intensidade das preferências, tema fundamental quando se trata de aprofundar a noção de regra da maioria. Finaliza-se com uma análise que aborda a mudança de paradigmas que esta teoria representou para a agenda da teoria da democracia.

Neste sentido, procurar-se-á compreender, neste trabalho, como estes três autores, provenientes de contextos culturais diferentes, com tradições teóricas distintas – França, Itália e Estados Unidos – e vivenciando um mesmo século, conseguem estabelecer uma unidade (e que unidade) quanto ao modo de abordar o tema da democracia moderna, tendo em comum uma crença definitivamente otimista quanto à sua viabilidade e a lucidez ao abordar os problemas das atuais sociedades complexas, detectando as suas origens e delimitando-os. Compreendê-los desta maneira, através de um diálogo, pode ser o início de uma abordagem não apenas interdisciplinar, mas intertextual, capaz de aproximar as inúmeras variáveis que o processo democrático envolve. O fio condutor é o diálogo materializado em um núcleo comum aos três pensadores.

Apesar de tratar-se de um daqueles temas que devem permanecer abertos a novas elaborações e novas possibilidades significativas, a análise das contribuições destes três autores permitirá, certamente, algumas aproximações, o que será feito a título de conclusão.

Há que acrescentar, visto ser este o momento apropriado, que todas as traduções que se apresentam no corpo do trabalho são de responsabilidade da autora da tese, que apresenta as versões originais em nota de rodapé.

Salienta-se também, que a aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina à ideologia que o fundamenta ou nele é exposta.

1. A CONTRIBUIÇÃO DO LIBERALISMO PARA A FORMULAÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA

1.1. DIFICULDADES NA FORMULAÇÃO DE UM CONCEITO GENÉRICO DE LIBERALISMO

Nicola Matteucci considera que a inexistência de uma definição comum de liberalismo decorre de uma tríplice ordem de motivos. Primeiro o vínculo histórico entre liberalismo e democracia, que cria dificuldades para o estabelecimento de um consenso em torno dos elementos liberais existentes nas atuais democracias liberais. A distinção é necessária, já que o “liberalismo” é o critério capaz de estabelecer a distinção entre democracias liberais e não-liberais (sejam estas últimas totalitárias, populistas ou plebiscitárias¹).

O segundo motivo salienta os diferentes tempos históricos em que o “liberalismo” se estabeleceu. Esta situação impossibilita a individualização sincrônica de um momento liberal unificador:

Com efeito, enquanto a Inglaterra se manifesta abertamente com a Revolução Gloriosa de 1688-1689, na maior parte dos países da Europa continental é um fenômeno do século XIX, tanto que podemos identificar a revolução russa de 1905 como a última revolução liberal.²

O terceiro motivo, finalmente, é consequência dos problemas políticos específicos enfrentados no estabelecimento do liberalismo em cada país. Isto fez com que sua fisionomia apresentasse, em cada um deles, aspectos distintos, constituindo-se em *uma variável secundária com relação à essência do Liberalismo*³.

Já para Norberto Bobbio, a história do liberalismo - distintamente da do socialismo, que se identifica com a obra de um único pensador - passa através de autores

¹ MATTEUCCI, Nicola. Verbetes “Liberalismo” in BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de política*. Tradução de J. M. Cascais et alii. Brasília: Ed. UnB, 1983. p. 687

² Idem, *ibidem*.

³ Idem, *ibidem*.

diversos⁴: Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, John Stuart Mill, Tocqueville, etc. Dentro deste movimento de idéias, os aspectos fundamentais são o liberalismo econômico e político: *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;...*⁵

O liberalismo é, como teoria econômica, fator da economia de mercado; como teoria política, é fator do estado que governa o menos possível ou, como se diz hoje, do estado mínimo (isto é, com presença reduzida ao mínimo necessário)⁶.

Apesar de estas duas teorias possuírem relações evidentes - um dos modos de reduzir o estado aos termos mínimos é através da subtração do domínio econômico da esfera de atuação das forças políticas - elas são independentes uma da outra. A teoria dos limites do poder do estado refere-se também à esfera ético-religiosa: um estado liberal é igualmente um estado laico, não se identificando com determinada confissão religiosa, podendo ser intervencionista em matéria econômica.

Embora seja difícil imaginar um estado liberal que não seja ao mesmo tempo fator da livre iniciativa econômica e inconcebível um estado que seja liberal sem ser laico, é perfeitamente concebível um estado laico não liberal e não liberista⁷, como é certamente um estado com governo social-democrático⁸.

A concepção liberal do estado leva à fixação da linha de demarcação entre o estado e o não-estado, entendendo-se este último como a sociedade religiosa em geral e a vida intelectual e moral dos indivíduos e grupos, além da sociedade civil ou as relações econômicas no sentido marxiano da palavra. Ela é uma concepção negativa, em que o estado é reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais e conduz a uma

⁴ Porém, diferentemente do socialismo, que há mais de um século se vem identificando na maior parte da sua história com a obra de um único pensador - pois a contraposição não é tanto entre liberalismo e socialismo quanto entre liberalismo e marxismo - o liberalismo é um movimento de idéias ... BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo in *O Futuro da democracia/ uma defesa das regras do jogo*. Tradução de M. A. Nogueira. RJ: Paz e Terra, 1986. p. 114.

⁵ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia* Tradução de M. A. Nogueira. SP: Brasiliense, 1988. p. 7.

⁶ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo in *O Futuro...* p. 114.

⁷ De acordo com Marco Aurélio Nogueira, tradutor de '*Liberalismo e democracia*', em italiano fala-se em '*liberismo*' para designar sobretudo o universo do liberalismo econômico, do livre-cambismo, ficando o termo '*liberalismo*' reservado para o universo do liberalismo político (BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia* (Trad. M. A. Nogueira)... p. 39).

⁸ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo in *O Futuro...* pp. 114-5.

concepção positiva do não-estado. Assim é que o duplo processo de formação do estado liberal leva a duas emancipações: por um lado, o poder político se liberou do poder religioso. Passa-se a ter um estado laico. Por outro lado, o poder econômico emancipou-se do poder político (estado de livre mercado):

O Estado liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do Estado de direito. Através do monopólio da força legítima – legítima porque regulada pelas leis (trata-se do Estado racional-legal descrito por Max Weber) –, o Estado deve assegurar a livre circulação das idéias, e portanto o fim do Estado confessional e de toda forma de ortodoxia, e a livre circulação dos bens, e portanto o fim da ingerência do Estado na economia⁹.

Esta visão de Bobbio, que define o liberalismo a partir do estado liberal é enunciada claramente por Matteucci. Ele propõe que a ótica de análise deste fenômeno histórico seja a do estado liberal, e não mais as idéias ou a era liberais. Esta proposta demonstrou uma capacidade surpreendente de sobrevivência diante do totalitarismo.

Em outras palavras, não podemos olhar para o Liberalismo como uma simples ideologia política de um partido, mas como uma idéia encarnada em instituições políticas e em estruturas sociais. Todas as grandes ideologias do século XIX – a democrática, a nacionalista, a católica (nos seus aspectos reacionário ou social), a socialista – na medida em que se afastaram explicitamente do Liberalismo buscaram a edificação de um outro tipo de Estado que, conforme a matriz ideológica, poderia ser um Estado autoritário ou uma Democracia popular ou totalitária¹⁰.

Uma definição genérica de liberalismo afirma-o como um complexo de idéias que diz respeito à condução e à regulamentação da vida prática, e em particular da vida associada. Com relação a esses princípios nada o diferencia do socialismo. Dentro deste

⁹ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo in *O Futuro...* p. 115.

¹⁰ MATTEUCCI, Nicola. op cit., pp. 690-691.

universo de idéias, todavia, o princípio inspirador é o postulado ético da liberdade individual (liberalismo ético). Através deste postulado o indivíduo, e conseqüentemente a liberdade individual em seu duplo sentido (de liberdade negativa e positiva), ocupam o primeiro posto na escala de valores. Considerando um universo de bens e recursos limitados como é aquele em que o homem está destinado a viver, este postulado tem como conseqüência prática as liberdades econômica e política, traduzidas em regras e instituições.

Esta-se frente a um fenômeno histórico que moldou, nas palavras de Merquior, grande parte de nosso mundo moderno, e que reflete a diversidade da história moderna, desde a mais antiga até a mais recente¹¹.

1.2. DOIS CONCEITOS DE LIBERDADE

Os autores concordam em que, para que se alcance uma definição satisfatória de liberalismo, a identificação do valor supremo dos liberais, qual seja, a liberdade, parece ser mais frutífera que o estudo dos movimentos e partidos do século XIX. De acordo com Matteucci, *De uma definição histórico-empírica passamos assim para uma definição essencialmente teórica, do adjetivo para o substantivo*¹².

Uma tal identificação pode, também, ter um outro significado: *precisamente porque liberdade, como Liberalismo, tem mais de um significado, selecionar os sentidos ou espécies de autonomia pode de alguma maneira iluminar as variedades do Liberalismo*¹³.

O termo "liberdade" pode ser entendido de duas formas distintas: como faculdade de realizar ou não certas ações sem ser impedido por outrem (inclusive o poder estatal) e como poder de obedecer apenas às normas impostas pela própria pessoa¹⁴. Quem visa

¹¹ MERQUIOR, José G. *Liberalismo – antigo e moderno*. Tradução de H. de A. Mesquita. RJ: Nova Fronteira, 1991. p. 15.

¹² MATTEUCCI, Nicola. op cit., p. 691.

¹³ MERQUIOR, J. G. op.cit.,p. 21.

¹⁴ Em 1958, em uma clássica conferência em Oxford, *Dois conceitos de liberdade*, Isaiah Berlin opôs liberdade negativa a liberdade positiva. A primeira significava estar livre de coerção, sendo sempre contra a

aumentar cada vez mais a esfera das ações não impedidas é liberal e quem persegue ações que tendem a aumentar o número das ações reguladas mediante o processo de auto-regulamentação, é democrata: *Por conseguinte, estado liberal é aquele em que a ingerência do poder público está restrita ao mínimo possível; estado democrático, aquele em que mais numerosos são os órgãos de auto-governo*¹⁵. Ora, os mecanismos constitucionais do estado de direito objetivam a defesa dos indivíduos contra os abusos do poder, o que em suma constitui a defesa da liberdade negativa, *entendida como esfera de ação em que o indivíduo não está obrigado por quem detém o poder coativo a fazer aquilo que deseja ou não está impedido de fazer aquilo que deseja*¹⁶. Nesta acepção a liberdade opõe-se ao poder, sendo com ele incompatível: à medida que aumenta o poder, diminui a liberdade.

*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.*¹⁷

Por outro lado, é fato incontestável que a história do estado liberal coincide com com o fim dos estados confessionais e dos privilégios feudais, na medida em que propõe o estado neutro ou agnóstico e também a livre disposição dos bens e da liberdade de troca, assinalando assim o surgimento da sociedade mercantil burguesa.

possível interferência de outrem. Já a liberdade positiva seria mais um desejo de governar-se, um anseio de autonomia. Diferente da liberdade negativa, que é a liberdade *de*, a liberdade positiva é a liberdade *para*. Exemplos da primeira estão na autonomia de expressar crenças, opondo-se à censura, na livre procura de objetivos individuais, opondo-se aos padrões impostos. Exemplos da segunda estão na aspiração a decidir com autonomia ao invés de ser objeto de alguma decisão. Enquanto a liberdade negativa independe de interferência, a liberdade positiva está relacionada à incorporação do controle. (BERLIN, Isaiah. *Dos Conceptos de Libertad*. Tradução de Julio Bayón in BERLIN, Isaiah. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza, 1998. pp. 215-280).

¹⁵ *Por conseguinte, estado liberal es aquél en el que la ingerencia del poder público está restringida al mínimo posible; 'estado democrático', aquél en el que más numerosos son los órganos de autogobierno* (BOBBIO, N. Kant y las dos libertades in BOBBIO, Norberto. *Estudios de historia de la filosofía/ De Hobbes a Gramsci*. Tradução de J. C. Bayon. Madrid: Debate, 1985. p. 197).

¹⁶ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia* ... p. 20.

¹⁷ Idem, *ibidem*.

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 Ensaio 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 patronal¹⁸.

A diferença entre as teorias liberal e democrática reside em que a primeira tende a restringir o poder coletivo e a dilatar a esfera da autodeterminação individual, enquanto a segunda dilata a esfera da autodeterminação coletiva, restringido a regulação heterônoma¹⁹. A teoria liberal considera o problema da liberdade em função do indivíduo isolado, enquanto a teoria democrática o faz em função do indivíduo enquanto membro de uma coletividade. Cada teoria responde a uma pergunta diferente. A primeira sobre o significado da liberdade para o indivíduo independente, e a segunda sobre o significado de liberdade para o indivíduo enquanto parte de um todo.

Para quem se coloca a primeira pergunta, o problema da liberdade aparece fundamentalmente como o da exigência de limites a ação do Estado, e daí a liberdade como não impedimento; para quem se coloca a segunda, o problema se apresenta sobretudo como exigência de limites a qualquer forma de legislação imposta desde cima, e daí a liberdade como autonomia. Com outras palavras, a resposta a primeira pergunta leva a acentuar o momento da 'permissão', a contestação a segunda, o momento da 'auto-obrigação'²⁰.

Uma tal diferença entre os dois significados de liberdade pode também ser formulada a partir da teoria geral do direito. Neste caso diz-se que tudo aquilo que não é permitido é obrigatório e o seu inverso - tudo aquilo que não é obrigatório é permitido. Liberdade, de acordo com o primeiro significado identifica-se com o não obrigatório, isto

¹⁸ Idem, ibidem, p. 22.

¹⁹ Cf. BOBBIO, in Kant y las dos libertades in BOBBIO, N. *Estudios de ...* pp. 198-9.

²⁰ *Para quien se plantea la primera pregunta, el problema de la libertad aparece fundamentalmente como el de la exigencia de limites a la acción del Estado, y de ahí la libertad como no impedimento; para quien se plantea la segunda, el problema se presenta sobre todo como exigencia de limites a cualquier forma de legislación impuesta desde arriba, y de ahí la libertad como autonomía. Con otras palabras, la respuesta a la primera pregunta lleva a acentuar el momento del 'permiso', la contestación a la segunda, el momento de la 'auto-obligación'* (Idem, ibidem, p. 199).

é, com o permitido e de acordo com o segundo significado com aquilo que é obrigatório, se bem que neste caso encontremo-nos frente a uma auto-obrigação.

Em outras palavras, enquanto a primeira forma de entender o termo faz coincidir a esfera da liberdade com o espaço não regulado por normas imperativas (positivas ou negativas), a segunda faz que a esfera da liberdade e o espaço regulado por normas imperativas coincidam, sempre que estas normas sejam autônomas e não heterônomas²¹.

Estes dois usos do termo “liberdade” podem ser reduzidos a um significado comum de autodeterminação quando a esfera do permitido é, em definitivo, aquela em que cada um atua sem constrição exterior. Historicamente também, os estados modernos movimentaram-se gradualmente em direção à integração destas duas tendências: sempre que possível privilegiava-se a liberdade como não impedimento ou autodeterminação individual. Em caso contrário tornava-se necessário introduzir a liberdade como autonomia ou como autodeterminação coletiva.

Em outras palavras: o que um homem está em condições de decidir por si só, deixe-se a livre determinação de seu querer, ali onde é necessário uma decisão coletiva, que tome parte nela, de modo que seja também uma livre determinação de seu querer ou valha como tal²².

A distinção entre liberdade positiva e negativa, em última instância, não é tão nítida, diz Merquior: em Bobbio, uma vez que ambas implicam a autodeterminação, liberdade como independência e liberdade como autonomia, acabam por partilhar um mesmo campo. *A própria história criou uma progressiva integração de ambas as formas de liberdade – a tal ponto que, em nossa era social-liberal, podem-se conceber as duas como perspectivas complementares.*²³

A constante dialética de liberalismo e democracia, do ponto de vista da teoria política geral, reflete o contraste entre estes dois modos de entender a liberdade, em

²¹ *En otras palabras, mientras la primera forma de entender el término hace coincidir la esfera de la libertad con el espacio no regulado por normas imperativas (positivas o negativas), la segunda hace que la esfera de la libertad y el espacio regulado por normas imperativas coincidan, siempre que esas normas sean autónomas y no heterónomas (Idem, ibidem, p. 198).*

²² *En otras palabras: lo que un hombre está en condiciones de decidir por sí sólo, déjese a la libre determinación de su querer; allí donde sea necesaria una decisión colectiva, que tome parte en ella, de modo que sea también una libre determinación de su querer o valga como tal (Idem, ibidem, pp. 198-9).*

relação às quais, de acordo com as condições históricas e sobretudo com o posto que cada um ocupa na sociedade, são dados juízos de valor opostos: os que estão no alto preferem a liberdade negativa, enquanto que os que estão embaixo, a positiva.

Como em toda sociedade sempre existiram até agora uns e outros, o contraste benéfico entre as duas liberdades não é do tipo dos que podem ser resolvidos de uma vez para sempre, com as soluções por ele recebidas sendo muitas vezes soluções de compromisso. Infelizmente tal contraste nem sempre é possível: não é possível nos regimes em que, no posto da primeira, há um poder sem limites; no posto da segunda, um poder acima de qualquer controle. Mas contra um e contra outro, Liberalismo e Democracia se transformam necessariamente de irmãos inimigos em aliados.²⁴

Retomando a lição dos clássicos, como é característica sua, Norberto Bobbio adverte para o fato de que as duas mais famosas definições de liberdade do século XVIII, a de Montesquieu e a de Rousseau, correspondem, respectivamente, aos dois significados de liberdade, o da teoria liberal e o das doutrinas democráticas.

Montesquieu, no cap. II, livro XII do L'Esprit des lois, que justamente leva o título 'Que é a liberdade?' escreve: 'A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem'. O problema fundamental para Montesquieu é o dos limites do poder estatal: é preciso que existam determinados limites e que se dêem os meios suficientes para fazê-los observar. A liberdade é o apetecido fruto destes limites; é livre o que possa fazer tudo o que quer dentro destes limites. Rousseau, no cap. VIII, livro I do Contrat Social, intitulado Del Estado civil, escreve todavia: 'A liberdade é a obediência a lei que a própria pessoa se prescreve'. Para Rousseau o problema fundamental é o da formação da vontade geral: a única liberdade possível no Estado é que os cidadãos se dêem leis a si mesmos. A liberdade não coincide com a auto-determinação individual, e sim com a auto-determinação coletiva²⁵.

²³ MERQUIOR, J. G. op. cit., pp. 26-7.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia...* p. 97.

²⁵ Montesquieu, en el cap. II, libro XII de L'Esprit des lois, que justamente lleva por título '?Qué es la libertad?' escribe: 'La libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten'. El problema fundamental para Montesquieu es el de los límites del poder estatal: es preciso que existan determinados límites y que se den los medios suficientes para hacerlos observar. La libertad es el apetecido fruto de estos límites; es libre el que puede hacer todo lo que quiere dentro de esos límites. Rousseau, en el cap. VIII, libro I del Contrat Social, titulado Del Estado civil, escribe sin embargo: 'La libertad es la obediencia a la ley que uno se ha prescrito'. Para Rousseau el problema fundamental es el de la formación de la voluntad general: la única libertad posible en el Estado es que los ciudadanos se den leyes a sí mismos. La libertad no coincide con la autodeterminación individual, sino con la autodeterminación colectiva (Idem, ibidem, pp. 199-200).

Benjamin Constant captou com precisão a diferença entre ambos os significados de liberdade. De tal modo que, depois dele, foi mais difícil confundir um e outro conceito, como fez Kant em sua obra política (a julgar pelo artigo *Kant y las dos Libertades*, de Bobbio). Constant denominou o primeiro significado, de “liberdade dos modernos” e o segundo, de “liberdade dos antigos”:

Contrapõe a liberdade como disfrute privado, a liberdade individual, como precisamente a chama, a liberdade como participação no poder político, id est, a liberdade coletiva. ‘O fim dos antigos – escreve – era a distribuição do poder político entre todos os cidadãos de uma mesma pátria: a isto lhe chamavam liberdade. O fim dos modernos é a segurança no disfrute privado; chamam liberdade as garantias que as autoridades outorgam a dito disfrute’²⁶.

Este autor - que de acordo com Bobbio, promove uma exaltação pouco aceitável, nos dias de hoje, à liberdade dos modernos ou individual - combate a definição de Rousseau, considerando que ela confunde a autoridade do corpo social com a liberdade. A liberdade política só pode ser aceita enquanto meio de realização da liberdade individual, o fim supremo da convivência civil.

Assim, entre os antigos, o indivíduo, soberano quase sempre nos assuntos públicos, era um escravo em todas as questões privadas. Como cidadão decidia a paz e a guerra; como particular se via limitado, observado, reprimido em todos seus movimentos; como parte do corpo coletivo, interrogava, destituía, condenava, despojava, desterrava, sentenciava a morte a seus magistrados ou superiores; como obediente ao corpo coletivo, podia ver-se privado de sua posição, despojado de suas dignidades, proscrito, morto, pela vontade discrecional do conjunto de que fazia parte. Entre os modernos, pelo contrário, o indivíduo, independente em sua vida privada, não é soberano mais que na aparência, inclusive nos Estados mais livres. Sua soberania é restrita, está quase sempre em suspenso; e em determinados momentos, pouco freqüentes, exerce esta soberania, está sempre rodeado de

²⁶ *Contrapone la libertad como disfrute privado, la libertad individual, como precisamente la llama, a la libertad como participación en el poder político, id est, a la libertad colectiva. ‘El fin de los antiguos – escribe – era la distribución del poder político entre todos los ciudadanos de una misma patria: a eso le llamaban libertad. El fin de los modernos es la seguridad en el disfrute privado; llaman libertad a las garantías que las autoridades otorgan a dicho disfrute’ (Idem, ibidem, pp. 200-1).*

*precauções e de travas, e não faz outra coisa que abdicar em seguida dela*²⁷.

Já para Merquior, escrevendo após os surtos ditatoriais da Revolução Francesa, é Constant o responsável pela popularização da idéia de liberdade moderna enquanto fenômeno individualista, rompendo com o republicanismo e com o pensamento liberal prévio. Ele percebeu que o ideal republicano de Rousseau - de soberania absoluta da coletividade e até mesmo o do governo da lei, elogiado a partir de Montesquieu - poderiam ser apropriados por minorias tirânicas dispostas a governar em nome de todos sob a bandeira da justiça. Rousseau, apesar de estar certo quanto à vontade da autoridade, isto é, elegendo o contrato social como símbolo da autoridade, havia desconsiderado a necessidade de limitar a extensão desta mesma autoridade²⁸.

1.3. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E RECONSTRUÇÃO RACIONAL

O que os diferentes conceitos de liberdade comprovam, caracterizados nas categorias liberdade negativa e positiva pelos seus obstáculos, é que assim como eles possuem inúmeras diferenças, também o liberalismo, enquanto teoria política, comporta uma grande variedade de valores e crenças. Diferentes concepções de liberalismo acompanham, *pari passu*, os diversos estágios na luta pela liberdade:

A primeira é a liberdade contra a opressão, luta imemorial. A segunda é a liberdade de participação política, invenção da Democracia ateniense. A terceira é a liberdade de consciência, penosamente alcançada na Europa em resultado da Reforma e das

²⁷ *Así, entre los antiguos, el individuo, soberano casi siempre en los asuntos públicos, era un esclavo en todas las cuestiones privadas. Como ciudadano decidía la paz y la guerra; como particular se veía limitado, observado, reprimido en todos sus movimientos; como parte del cuerpo colectivo, interrogaba, destituía, condenaba, despojaba, desterraba, sentenciaba a muerte a sus magistrados o superiores; como obediente al cuerpo colectivo, podía verse privado de su posición, despojado de sus dignidades, proscrito, muerto, por la voluntad discrecional del conjunto del que formaba parte. Entre los modernos, por el contrario, el individuo, independiente en su vida privada, no es soberano más que en apariencia, incluso en los Estados más libres. Su soberanía es restringida, está casi siempre en suspenso; y en determinados momentos, poco frecuentes, ejerce esta soberanía, está siempre rodeado de precauciones y de trabas, y no hace otra cosa que abdicar en seguida de ella* (CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos in *Escritos políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989, pp. 259).

²⁸ MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 95.

*guerras de religião. A quarta, mais moderna é a liberdade de auto-realização, possibilitada pela divisão do trabalho e o surgimento da sociedade de consumo*²⁹.

O mesmo é dito por Matteucci quando afirma que houve *um longo processo histórico que levou o indivíduo a se sentir livre*³⁰. Justamente porque o liberalismo surge como conseqüência deste processo, ele considera que sua reconstrução temporal apresenta sérias limitações que ameaçam transformar o liberalismo numa concepção de mundo reelaborada *a posteriori*, com os mais diversos materiais filosóficos³¹. Neste sentido Nicola Matteucci afirma que existem basicamente duas maneiras de interpretar o liberalismo, uma temporal e outra estrutural. Em ambos os casos ele surge como um fenômeno característico da Europa da Idade Moderna³². Suas análises, que focalizaram inúmeras facetas do liberalismo, a partir de outros enfoques evidenciaram a

²⁹ CAMPOS, Roberto. Prefácio in MERQUIOR J. G., op. cit., p. 9

³⁰ MATTEUCCI, Nicola. op cit., p. 695

³¹ Idem, ibidem.

³² Idem, ibidem. A aceitação do liberalismo como fenômeno de uma época histórica determinada deve ser considerada de par com a crítica que o autor tece à tese marxista tradicional, que o vincula à ideologia política de uma classe social específica, em ascensão naquele momento: a burguesia. Para os partidários desta tese, em sua fase ascendente a burguesia - quando o mercado aumenta suas margens de lucro - adota o liberalismo como ideologia. Num momento posterior, quando estão no auge os monopólios e a planificação econômica, ela opta pelo estado autoritário, quer em sua forma fascista ou sob o capitalismo de estado (Idem ibidem p. 699).

A vinculação é preconceituosa, diz Matteucci, preconceito que se deve a dois erros metodológicos. Em primeiro lugar, o de afirmar que a burguesia é uma classe social, o que é um equívoco. Como fica claro no seguinte texto: *A burguesia se torna, pois, um fantasma de mil faces, à qual dificilmente podemos atribuir uma clara e consistente estratégia para seu próprio desenvolvimento, que seria justamente o Liberalismo* (Idem ibidem). Já o segundo erro faz com que, da proximidade cronológica de dois processos históricos diferentes - a Revolução Industrial e o liberalismo político- deduzam-se relações contingentes e transitórias. Historicamente, nem sempre a burguesia capitalista foi liberal e muito menos os liberais sempre foram defensores da burguesia. Compreender o liberalismo desta forma, não evidencia ... *todas as reivindicações de liberdade política provenientes da aristocracia e que foram decisivas (na Inglaterra e na França) para destruir o poder absoluto do príncipe, que muitas vezes na Europa, no período do despotismo iluminado, encontraram apoio justamente na burguesia pré-capitalista e resistência na nobreza de toga ou na burguesia da administração. Esta origem aristocrática e não burguesa do Liberalismo precisa ser evidenciada, justamente para a compreensão de alguns aspectos mais significativos do Liberalismo contemporâneo: este confia totalmente, contra a Democracia populista, na dialética entre elites abertas e espontâneas e contra a Democracia administrada, no momento de luta ou de confrontação política* (Idem, ibidem pp. 699-700). Apesar de o liberalismo, na Inglaterra, ter-se identificado com o liberalismo econômico, nem toda a burguesia européia foi livre-cambista, já que muitas vezes aproveitou-se do protecionismo do estado. Esta análise, que objetiva dissociar o liberalismo da burguesia, acaba por re-valorizar o momento ético liberal: *este se nos manifesta como uma resposta a necessidades morais e espirituais, vistas pelos homens, em determinada etapa de sua evolução civil, como uma resposta tendencialmente válida para todos os homens e, portanto, universal* (Idem, ibidem p. 700). Como o enfoque dado ao liberalismo, Matteucci desvaloriza os motivos extrínsecos do movimento através das respostas que liberais ou burgueses liberais deram a problemas contingentes, avaliados numa

impossibilidade de se oferecer uma definição satisfatória do fenômeno. A razão desta impossibilidade está no fato de os movimentos liberais na Europa e na América não serem homogêneos. Apesar disto, a observação das diversas fases do liberalismo demonstra a existência de duas constantes: uma institucional e outra ético-política.

*Contra todas as possíveis formas de Estado absoluto, o Liberalismo, ao nível da organização social e constitucional da convivência, sempre estimulou, como instrumentos de inovação e de transformação social, as instituições representativas (isto é, a liberdade política, mediante a participação indireta dos cidadãos na vida política e a responsabilidade do Governo diante das assembléias e/ou eleitores) e a autonomia da sociedade civil como autogoverno local e associativo ou como espaço econômico (mercado) e cultural (opinião pública) no interior do Estado não diretamente governado por ele*³³.

A história do liberalismo, no entanto, não coincide com a história das instituições liberal-democráticas, que comportam formações políticas e sociais atuando de acordo com programas e ideologias anti-liberais. Na concepção liberal, a defesa do indivíduo - enquanto valor moral e individual autônomo - contra o poder do estado ou mesmo da sociedade, permanece constante. Tal comportamento provoca o surgimento de um matiz relativista, cujo cerne consiste na aceitação do pluralismo de valores como sendo positivo para a sociedade, o que por sua vez dá relevo à importância da dissensão, do debate e da crítica, que não recuam frente ao conflito e à competição.

*A única limitação, para o conflito é a competição, é a necessidade de sua institucionalização, nos costumes mediante a tolerância, na política mediante instituições significativas, que garantam o debate (o **parliamentum**), e mediante normas jurídicas gerais, uma vez que somente no direito é possível encontrar um critério de coexistência entre as liberdades e/ou as arbitrariedades dos indivíduos*³⁴.

A concepção liberal é, pois, essencialmente, uma concepção competitiva, em que os indivíduos devem buscar a condição máxima de auto-realização, necessária para o bem para a sociedade:

perspectiva meramente política de razão de Estado, de utilitarismo, de interesses particulares de classe
(Idem, ibidem).

³³ Idem, ibidem, pp. 700-701.

Acredita na competição e no conflito, visto somente estes poderem selecionar aristocracias naturais e espontâneas, elites abertas, capazes de impedir a mediocridade do conformismo de massa, administrado por uma rotina burocrática (Tocqueville, J. S. Mill, Weber, Croce)³⁵

Para o pensamento liberal, a teoria das elites não é uma ideologia, mas reflete um fato. Negá-lo poderia levar a formas perigosas de mistificação ideológica, ou seja: *Ressaltado o fato, o liberal se sente empenhado, justamente, na maximização da participação mediante estruturas que possibilitem a movimentação e a competição de uma pluralidade de elites³⁶.*

Com o fito de estabelecer a história concreta do liberalismo, do ponto de vista da relação estado/indivíduo, Merquior distingue dois padrões liberais no interior da evolução política ocidental: os paradigmas inglês e francês. O primeiro favorece a limitação do poder estatal, enquanto o segundo fortalece a autoridade estatal, garantindo assim a igualdade perante a lei e a demolição da ordem “feudal”, favorecida pelo privilégio social e pelo poder da igreja.

Essa diferença tem raízes sociais. Embora a estrutura social inglesa conservasse uma forte base de classe, a hierarquia dos Estados característica da sociedade tradicional fora logo corroída pela emergência de agricultores livres e pela igualmente precoce conversão da nobreza ao capitalismo agrário. Isso, juntamente com a realização precoce de um Estado unitário, estabeleceu um modelo no qual o Estado se apoiava em indivíduos independentes, cujo relacionamento com o Estado era mais associativo do que subordinado. As classes superiores inglesas eram senhoras do Estado³⁷.

Já na França, a Revolução determina o fim da legitimidade política da estrutura hierárquica de sua sociedade, fechada desde há muito. A lógica da situação torna necessário o uso do estado para libertar o indivíduo e garantir-lhe direitos. O estado que então surge, incorporando a vontade geral, mantém-se *alto e poderoso como única fonte*

³⁴ Idem, *ibidem*, p. 701.

³⁵ Idem, *ibidem*.

³⁶ Idem, *ibidem*, p. 702. Sobre a teoria das elites, cf. *infra*.

³⁷ Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., pp. 32-33.

de autoridade legítima, em grande parte inacessível à mediação de instituições associativas que pertenciam à sociedade civil³⁸.

Como conseqüência, enquanto na Inglaterra o relacionamento Estado-indivíduo era basicamente descontraído, na França tornou-se muitas vezes tenso e dramático, fazendo com que os cidadãos entrassem em choque com o poder em solidão heróica e rebelde, como um personagem numa tragédia clássica. Nesse meio tempo, o Estado, que se transformara numa sede zelosa da vontade geral mediante as ficções de representação onipotente (assembléisme) e de governo plebiscitário (bonapartismo), oscilou entre Democracia e despotismo. Disso resultou a preocupação de liberais franceses, como Tocqueville, de aclimatar na França uma trama associativa do modelo americano que pudesse frear o poder estatal³⁹.

Nicola Matteucci acrescenta, à relação estado/indivíduo⁴⁰, o padrão histórico liberal alemão. Em função da existência de uma estrutura de classes com *notável vitalidade*, nessa terceira via o liberalismo propõe uma concepção orgânica de estado que mantém a sociedade civil como seu ponto de partida.

Destas três posições – associacionista, individualista e orgânica –, após a Revolução Industrial prevaleceu – conforme Tocqueville – a primeira, embora o Liberalismo continue mostrando duas faces e duas estratégias: uma que enfatiza a sociedade civil, como espaço natural do livre desenvolvimento da individualidade, em oposição ao Governo; outra, que vê no Estado, como portador da vontade comum, a garantia política, em última instância da liberdade individual⁴¹.

Já Bobbio ressalta a existência de uma inversão na forma como se apresentam o curso histórico e a justificação racional do estado liberal. Se historicamente este estado surge como conseqüência de uma *contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei*, racionalmente ele é resultado de um acordo entre indivíduos *inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura*.

³⁸ Idem, *ibidem* p. 33.

³⁹ Idem, *ibidem*.

⁴⁰ Para Matteucci a relação existe entre estado e sociedade civil, e não entre estado e indivíduo.

⁴¹ MATTEUCCI, op. cit., p. 689.

*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** ⁴².*

Historicamente, o primeiro fundamento da doutrina liberal é o jusnaturalismo, pressuposto “filosófico” do liberalismo, justamente porque é portador de uma concepção geral e hipotética da natureza do homem que não necessita de verificação empírica nem de prova histórica, sendo com isto capaz de fundar a teoria dos limites do poder, contrapondo ao estado absoluto o estado liberal. Para a escola jusnaturalista, todos os homens, indiscriminadamente, por sua própria natureza, possuem certos direitos pré-políticos, como o direito à vida e à liberdade. Eles devem ser respeitados e, portanto, protegidos pelo estado, ou por aqueles que num determinado momento histórico detêm o poder legítimo de exercer a força⁴³. Posteriormente, o liberalismo vai adquirir um segundo fundamento para a sua doutrina: o utilitarismo. A passagem de um para o outro assinala uma crise de fundamentos e alcança o debate dos direitos humanos dos últimos anos.

Na tradição do pensamento anglo-saxão, que certamente é a que forneceu a mais duradoura e coerente contribuição ao desenvolvimento do Liberalismo, a partir de Bentham utilitarismo e Liberalismo passam a caminhar no mesmo passo, e a filosofia utilitarista torna-se a maior aliada teórica do Estado liberal ⁴⁴.

⁴² BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia...* pp. 14-5.

⁴³ 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 (Idem, ibidem, pp. 11-2).

⁴⁴ Idem, ibidem, pp. 63-4.

De acordo com Bentham, autor paradigmático do utilitarismo, em oposição à secular tradição do jusnaturalismo, o único critério que deve inspirar o bom legislador é o de emanar leis que tenham como efeito a felicidade do maior número de pessoas, isto é, o “princípio da utilidade”⁴⁵.

A seguir, John Stuart Mill, dando seqüência à crítica de Bentham aos direitos naturais, rejeitaria a doutrina jusnaturalista como fundamentadora dos limites do poder do estado. Na introdução de sua obra *Sobre a Liberdade* afirmou:

*Deve fazer-se constar que prescindindo de toda vantagem que possa derivar-se para meu argumento do ideal abstrato do justo como de coisa independente da utilidade. Considero a utilidade como a suprema apelação nas questões éticas; mas a utilidade, em seu mais amplo sentido, fundada nos interesses permanentes do homem como ser progressivo.*⁴⁶

A acepção de liberdade com a qual trabalha Mill é a mesma do pensamento liberal, a liberdade negativa, aquela que faz com que um indivíduo não possa ser impedido por uma força externa de fazer o que deseja e muito menos ser obrigado a fazer o que não deseja.

⁴⁵ O princípio da utilidade deve a Bentham sua primeira formulação:

A natureza colocou o gênero humano sob o domínio de dois senhores soberanos: a dor e o prazer. (...) Ao trono desses dois senhores está vinculada, por uma parte, a norma que distingue o que é reto do que é errado, e, por outra, a cadeia das causas e dos efeitos. (...) Através das suas palavras, o homem pode pretender abjurar de tal domínio, porém na realidade permanecerá sujeito a ele em todos os momentos de sua vida.

O princípio da utilidade reconhece esta sujeição e a coloca como fundamento desse sistema, cujo objetivo consiste em construir o edifício da felicidade através da razão e da lei (BENTHAM, Jeremy. *Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação*. Tradução de Luiz J. Baraúna. Coleção Os Pensadores/ Stuart Mill e Bentham. SP: Abril S. A. Cultural, 1984 p. 3).

Num momento posterior, John Stuart Mill passa a divergir de Bentham na interpretação do que seja a *felicidade*. Para ele, o prazer não abarca somente o que pode ser medido quantitativamente pela duração e intensidade. Considerando não só os aspectos racionalistas como também a complexidade da alma humana afirma que o prazer também inclui o qualitativo dos prazeres inferiores e superiores: *Com efeito, o utilitarismo, como reza Stuart Mill, não é um egoísmo ético. Está voltado para eliminar os males do mundo, a começar pelo sofrimento da pobreza. O critério não é a felicidade do agente mas a multiplicação da felicidade na maior escala possível* (LAFER, Celso, Apresentação in MILL, John Stuart. *O Utilitarismo*. Tradução de Alexandre B. Massella. SP: Iluminuras, 2000).

⁴⁶ *Debe hacerse constar que prescindindo de toda ventaja que pudiera derivar-se para mi argumento de lo ideal abstracta de lo justo como de cosa independiente de la utilidad. Considero la utilidad como la suprema apelación en las cuestiones éticas; pero la utilidad, en su más amplio sentido, fundada en los intereses permanentes del hombre como un ser progresivo* (MILL, John Stuart. *Sobre la libertad*. Tradução de Pablo de Azcarate. Madrid: Alianza Editorial, 1986. p. 67).

Pretende-se que o indivíduo goze de uma liberdade protegida contra a invasão do estado, delimitando assim a esfera privada com relação à pública ⁴⁷.

O princípio enunciado por Mill pretende limitar o direito do estado de restringir a esfera da liberdade individual à esfera das ações externas, entendendo aqui por ações externas aquelas em que o indivíduo, na busca da satisfação do interesse próprio, pode interferir no interesse do outro. Como corolário, salvaguardam-se da ingerência do poder público todas as ações que dizem respeito apenas a ele, tais como a consciência interior e a liberdade de pensamento e opinião. Convém enfatizar que, para Mill, o princípio da liberdade é válido apenas para os indivíduos que estiverem na plenitude de suas faculdades:

Não vale para os menores de idade, ainda sujeitos à proteção paterna, e não vale para as sociedades atrasadas, que podem ser em bloco consideradas como formadas por menores de idade. Sobre esse último ponto a opinião de Mill é muito clara: 'O despotismo é uma forma legítima de governo quando se está na presença de bárbaros, desde que o fim seja o progresso deles e os meios sejam adequados para sua efetiva obtenção'. À parte a subordinada concessiva (mas quem julga o fim e quem julga a adequação dos meios ao fim?), tal opinião de Mill em nada difere da tradicional justificação dos regimes despóticos, que já conforme Aristóteles eram vistos como adequados aos povos naturalmente servos⁴⁸.

De sua parte, Matteucci menciona a diversidade das estruturas sócio-institucionais em que se manifestam as idéias liberais na história. O utilitarismo assume o liberalismo com o significado predominante de individualismo, que é, além da defesa radical do indivíduo como único protagonista da vida ética e econômica, a aversão à existência de toda e qualquer sociedade intermediária entre o indivíduo e o estado. Como consequência desta defesa, o homem deverá agir sozinho nos mercados econômico e político.

*Porém, em contextos sócio-institucionais diferentes, o Liberalismo enfatizou o caráter orgânico do Estado, último elemento sintético de uma série de associações particulares e naturais, fundamentadas no **status**, ou em outras ocasiões, reivindicou a necessidade de associações livres (partidos, sindicatos, etc.), quer*

⁴⁷ Cf. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia* ... p. 65.

⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 67.

*para estimular a participação política do cidadão, que o individualismo (dos proprietários) pretendia reduzir à esfera da vida particular, quer como proteção do indivíduo contra o Estado burocrático*⁴⁹.

Matteucci considera também o fato de que os diferentes contextos culturais de atuação dos liberais acabam por produzir filosofias de ação específicas, como suporte para seu agir, verificando-se o surgimento de um liberalismo ético e de um liberalismo utilitarista. Estas concepções rompem com a formulação de individualismo oferecida pela filosofia do direito natural e do contrato, postulando a realização dos direitos do homem como fim absoluto. Diferem no entanto entre si, tendo o liberalismo ético sua origem em Rousseau e o utilitarista em Hobbes, passando esta última concepção, posteriormente, por Bentham e Mill. Como o liberalismo utilitarista apregoa o desejo da própria satisfação como único móvel, aplicam-se a ele, por analogia, os conceitos formulados pelos liberais A. Smith e Ricardo para a economia de mercado. Assim, eleições freqüentes são vistas como estruturas políticas que maximizam o mercado político, obrigando os governantes a dependerem das leis de mercado, capazes de proporcionar felicidade ao indivíduo.

A importância deste liberalismo, para o caso específico da Inglaterra, é supervalorizada, apesar de seu papel no movimento em favor das reformas jurídicas, econômicas e eleitorais da primeira década do século XIX. Logo após, com John Stuart Mill, o liberalismo ético ganha importância e passa a caracterizar o liberalismo inglês.⁵⁰ Da análise das idéias e dos grupos e partidos liberais, Matteucci conclui que o único denominador comum entre posições tão distintas consiste na defesa do estado liberal. Esta forma de estado nasce muito antes de difundir-se o termo liberal na arena política e garante os direitos dos indivíduos contra o poder político que, para fazer frente, necessita de formas mais ou menos amplas de representação⁵¹. Apesar desta conclusão, analisando-se historicamente o fenômeno, fica clara a existência de uma “era liberal”.

Fala-se numa era liberal, não apenas porque neste período toma-se consciência da liberdade como valor supremo da vida individual e social, mas também porque a liberdade é a categoria

⁴⁹ MATTEUCCI, Nicola, op. cit., p. 689.

⁵⁰ Idem, ibidem, pp. 689- 690.

⁵¹ Idem, ibidem, p. 690.

*geradora que explica todo um conjunto de comportamentos políticos e sociais intimamente relacionados entre si.*⁵²

Esta “era” começa com a Restauração (1815) e termina com as revoluções democráticas de 1848, o mais tardar em 1870, quando o clima ético-político modifica-se com a predominância dos nacionalismos e o imperialismo, culminando na 1ª. Guerra Mundial. Seguiu-se a crise do contexto liberal.

No tocante à história das idéias, Merquior distingue três escolas de pensamento sobre a liberdade, cada uma identificada com um país da Europa: Inglaterra, França e Alemanha⁵³. Para a escola inglesa - que se inicia com Hobbes e Locke e vai até Bentham e James Mill - a liberdade é a ausência de coerção, ou como afirma Hobbes, a ausência de obstáculos externos.

*Quando classificou tal autonomia como liberdade social, Hobbes deliberadamente chocou-se com a tradição humanista – a adoração de valores cívicos e, portanto, a autodeterminação e a liberdade política (a nossa segunda liberdade histórica, ou uma liberdade ‘rousseauiana’). Esta noção pode ser seguida até a Democracia da polis e nunca morreu inteiramente. Na Idade Média, uma cidade era tida como livre quando podia fazer sua própria lei (‘civitas libera quae possit sibi legem facere’). Mas o ideal de governo político foi reanimado – e muito reforçado – pelos humanistas da Renascença, primeiro em Florença e depois no resto da Europa*⁵⁴.

De acordo com Merquior, Hobbes louva a liberdade não política, sustentando que *uma vez instituído o governo, a liberdade deixa de ser um assunto de autodeterminação*

⁵² Idem, ibidem.

⁵³ Celso Lafer menciona o trabalho de Larry Sidentop com um mesmo ponto de vista, mas salientando apenas dois padrões liberais principais: *a tradição francesa [e a] inglesa. Com efeito, os franceses – começando com Montesquieu e continuando com Guizot, Benjamin Constant, Tocqueville e Raymond Aron – por serem juristas, historiadores e sociólogos, trataram das condições sociais da ação política e elaboraram uma perspectiva da doutrina liberal, levando em conta a distinção entre as instituições políticas e a estrutura social. Buscaram, assim, no seu percurso, construir a teoria política liberal com base numa teoria de mudança social e histórica. Não foi este o caminho dos ingleses que, começando com Locke e continuando com Hume e Stuart Mill, foram, antes de mais nada, filósofos da mente e edificaram os seus argumentos políticos com base numa teoria do conhecimento de cunho empírico, no contexto de uma preocupação metodológica com regras de rigor e possibilidades de verificação. (Larry Sidentop, Two Liberal Traditions. The Idea of freedom – Essays in honour of Isaiah Berlin, ed. by Alan Ryan, Oxford, Oxford University, 1979. (LAFER, Celso. Apresentação in MILL, John Stuart. Sobre a liberdade ... p. 12).*

⁵⁴ Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 27.

para constituir algo a ser fruído 'no silêncio das leis', formulando, desta maneira, a idéia inglesa de liberdade negativa.⁵⁵

Já a escola francesa de liberdade tem como modelo teórico Rousseau, para quem a forma mais elevada de liberdade é a autodeterminação, devendo a política refletir a autonomia da personalidade: *A eloqüência de seu Contrato Social redirecionou o conceito de liberdade da esfera civil para a esfera cívica*⁵⁶. A noção de liberdade de Rousseau reflete sua preocupação com o particularismo francês, já que neste país, diferentemente da Inglaterra, a fragmentação era regra.

*A contribuição estratégica de Rousseau para a história do discurso político consistiu em usar o fruto do pensamento de Bodin – soberania não dividida e indivisível – para eliminar o poder dos governantes como fonte de opressão particularista, em vez de fortalecê-lo*⁵⁷.

A terceira escola, ou a escola alemã de liberdade, desenvolvida por Humboldt, apela para a limitação do controle central, e não para o controle

*No livro 'On the Limits of State Action', Humboldt exprimiu um tema liberal profundamente sentido: a preocupação humanista de formação da personalidade e aperfeiçoamento pessoal. Educar a liberdade, e libertar para educar – esta era a idéia da 'Bildung', a contribuição goethiana de Humboldt à filosofia moral*⁵⁸.

Este ideal da "Bildung" passará a ser extremamente importante para o liberalismo, influenciando pensadores como Constant e Stuart Mill, pois *O conceito está estreitamente ligado à liberdade política porque também salienta a autonomia; contudo, não gira em torno da participação política, mas em torno do desdobramento do potencial humano*⁵⁹.

As afirmações de Kant, de que o homem deveria ser considerado como um fim em si mesmo, criam uma nova dimensão para o conceito alemão de liberdade, a da realização pessoal ou autotelia. Os escritos de Hegel, mais tarde, transferem a autotelia de Kant do campo da ética para o da política, e da pessoa para o estado.

⁵⁵ Idem, ibidem, pp. 27-28.

⁵⁶ Idem, ibidem, p. 28.

⁵⁷ Idem, ibidem, p. 29.

⁵⁸ Idem, ibidem, pp. 30-31.

⁵⁹ Idem, ibidem, p. 31.

Idealizou então o Estado como uma materialização mundana do Espírito, um progresso da razão no curso da história. Há liberdade no Estado concebido por Hegel, mas é liberdade racional – não apenas independência da coerção, mas liberdade como um poder em desenvolvimento de realização pessoal, a própria essência da 'Bildung' numa elevada versão política. Pois o mesmo ocorre na moralidade de Kant e na 'Bildung' de Humboldt, e também na política de Hegel: nos três casos há uma direção comum, a autotelia. Essa era a alma do conceito alemão de liberdade. Não há dúvida de que era liberdade positiva, uma vez que constituía da forma mais conspícua um exemplo de 'liberdade para'; mas tratava-se de liberdade positiva com uma ênfase cultural.⁶⁰

Como bem sintetiza José Guilherme Merquior, enquanto para a teoria inglesa a liberdade significava independência e para a francesa (Rousseau) autonomia, na escola alemã a liberdade significava realização pessoal: *O ambiente político da teoria francesa residia no princípio democrático; e o da teoria alemã era o Estado 'orgânico', uma mistura de elementos tradicionais e modernizados*⁶¹.

O pensamento sobre a liberdade destas três escolas é também abordado por ele de uma segunda maneira, de modo a complementar o variado espectro que o pensamento liberal apresentou no tempo. O tema é então dividido em três grandes partes: liberalismo clássico, liberalismo conservador e novos liberalismos (e neoliberalismos).

O liberalismo clássico se desdobra em uma série de discursos conceituais – com Locke e Paine (os direitos naturais), com Jefferson e Mazzini (o humanismo cívico), com Smith e Constant (a história por estágios), com Bentham e Mill (o utilitarismo) e com Tocqueville (a sociologia histórica) – progredindo da mera exigência de liberdade religiosa e governo constitucional, para a defesa da democracia ou da autonomia, com uma ampla base social⁶².

O liberalismo desta primeira fase, e em sua forma original, é composto por três elementos: a teoria dos direitos naturais, o constitucionalismo e a “economia clássica”⁶³. Num segundo estágio do pensamento liberal, entre 1830 e 1930, em contraponto, procura-se retardar a democratização da política liberal. Para Merquior esta fase assinala

⁶⁰ Idem, *ibidem*, pp. 31-2.

⁶¹ Idem, *ibidem*, p. 32.

⁶² Idem, *ibidem*, pp. 148-9.

⁶³ Por “economia clássica” Merquior entende o ramo de conhecimento que surge com Adam Smith e Ricardo (Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., pp. 35-6).

um regresso a posições *whig*⁶⁴, isto é, a um liberalismo de representação restritiva. De acordo com tais posições, pessoas que não são independentes o bastante para exercerem seus direitos políticos, que subsistem mediante a venda do seu trabalho, que não possuem propriedades, não poderiam ser qualificadas de cidadãos. Os liberais conservadores aproximavam-se dos conservadores pela sua rejeição à democracia e deles diferiam pela fé na visão liberal do mundo, caracterizada pelo individualismo e pela rejeição do holismo e da autoridade religiosa. Nesta corrente estão incluídos desde evolucionistas utilitaristas do século XIX, como Bagehot, Stephen e Spencer, até Weber, Croce e Ortega, já no século XX. Nestes últimos,

*Seu dissabor pela política de massa ou cultura igualitária levou-os a posições menos liberais-democráticas que as de Tocqueville, Mill e Mazzini, no fim do Liberalismo clássico. Pois onde Mill queria uma Democracia qualificada exatamente porque sonhava com uma Democracia de qualidade, os liberais conservadores tendiam a brigar com o próprio princípio democrático, o qual estavam preparados a esposar no máximo por causa de motivos racionais, e não como uma verdadeira preferência.*⁶⁵

Como consequência desta *inflexão conservadora da doutrina liberal* a democracia liberal sofre um claro recuo.

*Em seu caráter discursivo, acrescentaram-se três outros modos à série de discursos liberais: o idioma burkiano, como em Macaulay, Maine, Alberdi, Renan e Acton; a linguagem 'darwinista', como em Spencer; e o historicismo, de raízes elitistas, de Weber e Ortega. Pois enquanto o foco de Croce na odisséia da vida moral ocidental ('vita morale') ainda se parecia vagamente com a velha visão progressiva, por estágios, do historicismo liberal, o apelo de Weber ao carisma e o anseio de Ortega por aristocracias culturais foram antes casos complexos da revolta modernista contra a modernidade – a curiosa alergia que sente o intelectual moderno diante da sociedade moderna*⁶⁶.

⁶⁴ De acordo com a definição apresentada pelo Dicionário Websters, *whig* na história da Inglaterra é o partido político que surge depois da Revolução de 1688, com a pretensão de subordinar o poder da coroa ao do parlamento. Na história dos EUA, agrupa inicialmente os partidários da Independência evoluindo posteriormente para as idéias que precederam a criação do Partido Republicano, formado para combater os democratas. Em suma, o termo indica o liberalismo conservador (Verbetes *whig* in HOUAISS, Antônio (editor). Dicionário Inglês-Português. RJ: Record, 1982 p. 878).

⁶⁵ Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 150.

⁶⁶ Idem, ibidem, p. 150.

Num terceiro momento, entre as décadas de 1880 e 1900, surgiria um novo liberalismo, caracterizado por três elementos essenciais: ênfase na liberdade positiva, preocupação com a justiça social e desejo de substituir a economia do *laissez-faire*. As reivindicações em defesa dos direitos individuais haviam aberto o caminho para exigências igualitárias criando para este grupo os novos objetivos que levaram a uma renovação da visão política liberal. Pensadores como Kelsen e Keynes impulsionam o novo liberalismo no período entre as duas grandes guerras mundiais.

Na década de 1980, surgem, contestando os novos liberais, os neoliberais. Merquior os apresenta no plural e não no singular, demonstrando com isto que não se constituem numa corrente homogênea de idéias. Estes autores possuem em comum a tendência a *desconfiar da liberdade positiva como uma permissão para o 'construtivismo', julgam a justiça social um conceito desprovido de significação, defendem um retorno ao Liberalismo, e recomendam um papel mínimo para o Estado*⁶⁷.

O pensamento de um dos próceres do neoliberalismo, von Hayek, é considerado, por Bobbio, a *suma da doutrina liberal contemporânea*⁶⁸, representando uma confirmação do que tinha sido originalmente o núcleo do liberalismo clássico, isto é, uma teoria que objetivara a limitação dos poderes do estado, tendo como pressuposto direitos/interesses do indivíduo anteriores ao poder político, entre eles o direito à propriedade individual.

Estas limitações valem inclusive contra o regime democrático, em que os próprios cidadãos, com base na regra da maioria, decidem.

*Até onde se estendem os poderes do Estado e até onde os direitos dos indivíduos, ou a esfera da assim chamada liberdade negativa, é algo que não pode ser estabelecido de uma vez para sempre: porém, é o princípio constante e característico da doutrina liberal em toda a sua tradição, especialmente anglo-saxã, que o Estado é tão mais liberal quanto mais reduzidos são esses poderes e, correlativamente, quanto mais ampla é a esfera da liberdade negativa*⁶⁹.

⁶⁷ Idem, *ibidem*, p. 218.

⁶⁸ Cf. BOBBIO, *O Futuro...*, p. 88.

⁶⁹ Idem, *ibidem*, pp. 88-9.

Liberalismo e autoritarismo diferem, então, quanto à conotação que dão aos termos de poder e liberdade. A liberdade é o apanágio do liberalismo, enquanto o autoritarismo privilegia o poder⁷⁰.

Por outro lado temos, de acordo com Merquior, os neocontratualistas, que surgem na década de setenta. Dentro desta divisão, pensadores como Bobbio e Rawls identificam-se com o igualitarismo do novo liberalismo, enquanto outros como Nozick, estão mais próximos dos neoliberais.

Também se pode interpretar os sociólogos liberais como pessoas que são sensíveis à nova dicotomia neoliberal. Enquanto Aron foi essencialmente o crítico do totalitarismo, partilhando muitos pressupostos ou prescrições liberais, a obra escrita de Dahrendorf tomou corpo em reação à negligência neoliberal das reivindicações igualitárias.⁷¹

Para neocontratualistas como Bobbio, o estado mínimo é consequência de um estado com baixo índice de democracia. Ele afirma que o vínculo entre democratização e burocratização já fora observado pelo próprio Weber. O corolário da constatação weberiana é que o estado social (ou de serviços), nada mais é que uma resposta a demandas democráticas no sentido mais pleno da palavra: quando o direito de voto amplia-se dos proprietários - que pediam ao estado apenas a proteção da propriedade - em direção aos *que tinham como propriedade somente a força de trabalho*, passa-se a exigir do estado a instituição de escolas gratuitas, a proteção contra o desemprego, seguros sociais contra as doenças e a velhice, providências em favor da maternidade, casas a preços populares, etc., exigências estas que levam a uma ampliação das funções e do próprio estado⁷².

Três séculos decorreram do seu surgimento em 1688 até hoje, e neste período o liberalismo *enriqueceu-se verdadeiramente em temas e em tópicos, mas o enriquecimento da doutrina liberal raramente foi um processo linear*⁷³. Mais do que isto, Merquior

⁷⁰ Idem, *ibidem*.

⁷¹ MERQUIOR, J. G., *op. cit.*, pp. 218-9.

⁷² Cf. BOBBIO, N. *O Futuro ...*, pp. 34-5.

⁷³ Cf. MERQUIOR, J. G., *op. cit.*, p. 35.

afirma que o liberalismo, neste período, aprendeu coisas importantes com o desafio de ideologias rivais⁷⁴

Na medida em que a organização liberal se desenvolveu com o passar do tempo, o significado do Liberalismo alterou-se muito. Hoje em dia, o que a palavra liberal geralmente significa na Europa continental e na América Latina é algo de muito diverso do que significa nos Estados Unidos. Desde o New Deal de Roosevelt, o Liberalismo americano adquiriu, nas festejadas palavras de Richard Hofstadter, 'um tom social-democrático'. O Liberalismo nos Estados Unidos aproximou-se do liberal-socialismo – uma preocupação igualitária que não chega ao autoritarismo estatal, mas que, no entanto, prega uma ação estatal muito além da condição mínima, de vigia noturno, exaltada pelos velhos liberais.⁷⁵

Ao contrário do que foi defendido pelos racionalistas e pela Reforma,

... o Liberalismo não acredita na sociedade como uma máquina que possa ser artificialmente construída de acordo com um modelo doutrinário; ao contrário, vê a sociedade como um organismo que precisa crescer de acordo com as tensões provocadas pelas forças que nele se encontram, na liberdade dialética dos valores por ele manifestados (J. S. Mill)⁷⁶

São estas as razões que levam ao liberalismo exigir limitações ao poder governamental. Com base nessas idéias. Matteucci afirma que os liberais identificam-se mais com um método do que com uma doutrina: *A verdadeira face autônoma do Liberalismo se dá na resposta oferecida pelo mesmo ao problema da ruptura da unidade religiosa⁷⁷*. É o que ele chama de tolerância, num primeiro momento, e liberdade religiosa, num segundo.

1.4. A RELAÇÃO ENTRE O LIBERALISMO E A DEMOCRACIA

No final do século XIX era difícil encontrar grupos e partidos liberais *à part entière*: existiam os monárquico-liberais, os liberais-nacionais, os liberais-católicos, os

⁷⁴ Idem, ibidem.

⁷⁵ Idem, ibidem p.20.

⁷⁶ MATTEUCCI, N., op. cit., p. 697.

⁷⁷ Idem ibidem.

livre-cambistas, etc. A partir da década de 1870, no Ocidente industrial, à variedade existente iriam juntar-se os liberais-democratas. Esta nova denominação, contrariamente a uma visão limitativa do liberalismo enquanto mera garantia dos direitos individuais, sublinhava a participação democrática na direção política do país⁷⁸. Para que liberalismo e democracia pudessem confundir-se, no entanto, foi preciso considerar a democracia apenas como uma “fórmula política”, isto é, soberania popular, abandonando, assim, seu ideal igualitário⁷⁹. Apesar disto as relações entre as duas doutrinas não são lineares, diz Bobbio: historicamente o estado liberal é aquele em que a participação no governo fica restrita às classes possuidoras, enquanto um governo democrático não leva necessariamente a um estado liberal⁸⁰.

Dependendo de qual for o alvo principal, liberais e democratas determinarão o surgimento de movimentos e alinhamentos políticos diferenciados: a crescente invasão do estado é interpretada como conseqüência do processo de democratização, enquanto que a persistência das oligarquias políticas e as fortes desigualdades econômicas são consideradas, pelos democratas, como conseqüência da lentidão do processo de democratização e dos obstáculos interpostos pelos possuidores. Outro ponto de vista é o que contrapõe a crítica econômica das sociedades autocráticas ao desenvolvimento da doutrina liberal e a crítica político-institucional ao desenvolvimento da doutrina democrática. Isto porque, durante todo o século XIX, liberalismo e democracia designaram doutrinas e movimentos antagônicos, como afirma Bobbio.

Antes da formação dos partidos socialistas, os parlamentares se dividiam em dois alinhamentos contrapostos, o partido da conservação e o partido do progresso, correspondentes, grosso modo, à contraposição entre liberais e democratas, sendo considerada como a dialética política mais correta aquela que se desenrola alternadamente entre esses dois alinhamentos, embora na pátria do parlamento e do bipartidarismo, a Inglaterra, os dois partidos contrapostos fossem chamados respectivamente de

⁷⁸ Cf. MATTEUCCI, Nicola, op. cit., p. 688.

⁷⁹ *A combinação entre liberalismo e democracia deu-se de forma gradual: se no início os direitos de liberdade eram a condição necessária da democracia, logo após, o desenrolar da democracia fez com que ela se tornasse o principal instrumento de defesa destes mesmos direitos. Uma tal união tem como condição necessária a utilização do termo democracia como fórmula política, isto é, como soberania popular e não como ideal igualitário* (BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia...* pp. 42-3).

⁸⁰ Idem, *ibidem*, pp. 7-8.

conservador e liberal (mas o conteúdo dos programas dos partidos muda com o passar do tempo, mesmo que não mude o nome deles)⁸¹.

Há que considerar que a democracia da antiguidade não conhecia a doutrina dos direitos naturais, e como nela não se sustenta, também nada sabia do dever do estado de limitar sua atividade. Inclusive, muitas das conquistas que levaram à democracia, tais como a ampliação do sufrágio, não decorrem de forças liberais. Ao contrário, colocaram o estado liberal em crise. Eis por que os modernos liberais surgem expressando uma desconfiança profunda em relação a toda forma de governo popular, tendo defendido o sufrágio restrito ao longo do século XIX⁸². Merquior acrescenta:

*Os tories ingleses durante o governo de Disraeli, o reacionário Bismarck, e o autocrático Napoleão III ou introduziram ou ajudaram a introduzir o sufrágio masculino quase universal, freqüentemente contra a vontade das elites liberais. De forma alguma o Estado democrático liberal foi apenas obra dos liberais*⁸³

Estes liberais “puros” consideravam a democracia formal *como uma estrada aberta em direção à perda de liberdade, à revolta das massas contra as elites, à vitória do homem-rebanho sobre os pastores dos povos, não diversamente de como os democratas puros (os liberais democratas) consideram hoje, o socialismo*⁸⁴.

Para Alain Touraine, dizer que a democracia busca no liberalismo um de seus fundamentos basilares – a limitação do poder – não leva à conclusão de que a relação inversa se estabelecerá, isto é, que o liberalismo também terá como fundamento a democracia⁸⁵.

Dizer, igualmente, que para um liberal a sociedade ideal é vista como um mercado, auxilia na compreensão do tipo de intervenção que a lei e o estado podem ter sobre ela: serão responsáveis apenas por fazer respeitar as regras do jogo. Quando o pensamento liberal estabelece a separação entre vida pública e privada, deixando para a

⁸¹ Idem, *ibidem*, pp. 72-3.

⁸² Idem, *ibidem*, p. 37.

⁸³ MERQUIOR, J. G., *op. cit.* p. 18.

⁸⁴ BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas à democracia representativa? in BOBBIO, N. *Qual socialismo?* Tradução de Iza Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 64.

⁸⁵ Cf. TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* (Trad. Guilherme Teixeira). Petrópolis: Vozes, 1996. p. 69.

primeira o funcionamento segundo uma ordem de razão impessoal e para a segunda a ordem das crenças, acaba por deixar, a cada ator social, espaço suficiente para a realização de seus objetivos particulares e únicos.

Mas, para que seja possível essa conciliação dos objetivos, é preciso que cada um deles renuncie à sua pretensão ao absoluto, isto é, deixe de ser uma crença e se limite a ser um interesse, gosto ou opinião que não teriam qualquer pretensão a se impor aos outros. Isso implica uma imagem da vida social da qual são excluídos, simultaneamente, as crenças e os conflitos sociais fundamentais e, por conseguinte, a própria idéia de poder⁸⁶.

A legitimidade dos grupos dirigentes, dentro da concepção liberal, é feita através da competência e preocupação para com o bem público, não esquecendo que o pré-requisito indispensável implica propriedade e educação.

*O elitismo liberal admite facilmente que os **gentlemen** tenham os gostos mais esquisitos e os manifestem da forma mais livre possível; em compensação desconfia das paixões populares. Como todas as formas de racionalismo, apóia-se na oposição entre razão e paixões, e, portanto, entre elite orientada pela razão e categorias dominadas por suas paixões – mulheres, assim como classes populares ou povos colonizados – que devem permanecer submetidas ao magistério da **sanior pars**.⁸⁷*

Apesar disto, a união entre liberalismo e democracia será uma união frutífera. É uma realidade o fato de a democracia moderna ter-se desenvolvido apenas onde os direitos de liberdade haviam sido constitucionalmente reconhecidos. Isto decorre do fato de ambas as doutrinas possuírem, em comum, uma concepção individualista da sociedade. A concepção organicista ou holista da sociedade, comum nas idades antiga e média, via o estado como um corpo composto por partes dependentes umas das outras, sem que

⁸⁶ Idem, ibidem.

⁸⁷ Idem, ibidem, pp. 69-70. Touraine afirma ainda que, apesar de o pensamento liberal possuir uma importância crítica considerável, na prática condenou-se a uma importância limitada, consequência direta da recusa deste pensamento em reconhecer a existência do domínio social, o que leva ao afastamento da idéia de representatividade dos eleitos em relação aos atores sociais (Idem, ibidem, p. 70). A situação pode ser sintetizada da seguinte maneira: *O liberalismo é um elemento permanente do pensamento democrático; mas não passa de uma zona intermediária e instável entre forças políticas opostas quando estas têm uma forte definição 'social', particularmente, em termos de classes sociais e grupos de interesse* (Idem ibidem). Touraine esclarece também que o ideal democrático só iria desenvolver-se a partir da instituição do sufrágio universal e também da vinculação das instituições políticas às demandas populares. E é

pudessem ser consideradas autonomamente, enquanto o individualismo pensa o estado como o resultado da atividade dos indivíduos, produto artificial de suas vontades. Esta passagem de uma concepção a outra é fundamental para que tenhamos uma compreensão acabada do pensamento liberal e democrático moderno.

Para que uma tal transformação no pensamento fosse possível, de acordo com Bobbio, foram fundamentais três eventos dentro da filosofia social da idade moderna: o contratualismo, o nascimento da economia política e a filosofia utilitarista⁸⁸. Se o princípio formulador do organicismo foi elaborado por Aristóteles, para encontrarmos uma teoria individualista consciente foi preciso chegar até Hobbes e sua hipótese de um estado de natureza com indivíduos separados uns dos outros por suas paixões, forçados a unirem-se numa sociedade política para fugir da destruição recíproca. O poder comum que surge desta união deveria ser capaz de garantir-lhes a vida.

O segundo evento, o nascimento da economia política, da mesma forma que o primeiro, também representa uma abordagem das relações sociais em que o indivíduo é o sujeito singular⁸⁹. Nesta sociedade quem atua é:

...o homo oeconomicus e não o politikón zôon da tradição, que não é considerado em si mesmo mas apenas como membro de uma comunidade, o indivíduo singular que, segundo Adam Smith, 'perseguindo o próprio interesse, freqüentemente promove aquele da sociedade de modo mais eficaz do que quando pretenda realmente promovê-lo' (de resto é conhecida a recente interpretação de Macpherson segundo a qual o Estado de natureza de Hobbes e de Locke é uma prefiguração da sociedade de mercado⁹⁰

A estes dois eventos acrescentou-se a filosofia utilitarista que, ao advogar em favor da consideração de estados essencialmente individualistas, como único critério capaz de distinguir o bem do mal, contribui para a consolidação desta concepção de sociedade. Uma concepção organicista da sociedade - justamente porque é difícil

indubitavelmente o movimento operário e a ideologia socialista que garantem as novas bases da democracia, ampliando-a (Idem, ibidem, p. 72).

⁸⁸ Cf. BOBBIO, Norberto. *O Futuro...*, pp. 22- 23.

⁸⁹ Idem, ibidem, pp. 22- 23.

⁹⁰ Cf. MACPHERSON, C. B. *A Teoria política do individualismo possessivo*. RJ: Paz e Terra, 1979 "passim" /BOBBIO, Norberto. *O Futuro...*, pp. 22- 23.

*imaginar um organismo em que sejam os membros a comandar e não a cabeça*⁹¹ - não conseguiria conceder espaço a ações independentes do todo e nem reconhecer uma distinção entre esfera pública e privada, justificando, além disso, a subtração dos interesses individuais em benefício do interesse público. Só que as concepções individualistas da sociedade - do liberalismo e da democracia - apesar de aceitarem, todas, o homem como ser social, que não vive isolado, fazem-no de maneira distinta. De acordo com Bobbio, uma tal diferença na concepção do indivíduo serve para explicar porque a combinação de liberalismo e democracia não só é possível, como também necessária⁹². O liberalismo evidencia a capacidade de auto-formação do indivíduo que precisa sobreviver num mundo repleto de perigos, enquanto a democracia une artificialmente os indivíduos através de expedientes que permitem a instituição de um poder não-tirânico: *Trata-se no fundo de dois indivíduos potencialmente diversos: como microcosmo ou totalidade em si perfeita, ou como partícula indivisível mas componível e re-componível com outras partículas semelhantes numa unidade superior.*⁹³

Bobbio também acrescenta que dois fatores contribuíram para uma gradual convergência entre a tradição liberal e a democrática, tornando as diferenças entre elas histórica e politicamente irrelevantes: a formação dos partidos socialistas e o surgimento, no século XX, de regimes totalitários⁹⁴. Quando ele afirma, na obra *Liberalismo e democracia*, que o estado liberal, mais do que uma categoria política, converte-se em critério de interpretação histórica, refere-se à adoção da *teoria do progresso mediante antagonismos*. Na medida em que a contraposição, feita pelo liberalismo, do estado de direito ao estado absoluto, abrange também aquela do estado mínimo ao máximo, o ataque passa a ser contra 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', ou

⁹¹ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia* ..., p. 46.

⁹² Idem, *ibidem*, pp. 45-6.

⁹³ BOBBIO, *O Futuro*..., pp. 13-14.

⁹⁴ Cf. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*..., pp. 72-3.

então, como dirá Hegel (1770 – 1831), nos reinos despóticos do Oriente ‘apenas um é livre’ -, os 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.⁹⁵

A democracia, por sua vez, acrescentaria a possibilidade de agilizar o princípio liberal do antagonismo, quando propôs a substituição do sistema majoritário⁹⁶ pelo proporcional, que assegura uma representação adequada também às minorias, proporcionalmente aos votos recebidos num colégio eleitoral único ou amplo, de modo a permitir a eleição de vários representantes⁹⁷. Bobbio sintetiza a relação liberalismo/democracia em três grandes combinações:

a) Liberalismo e Democracia são compatíveis e, portanto, componíveis, no sentido de que pode existir um Estado liberal e democrático sem, porém, que se possa excluir um Estado liberal não-democrático e um Estado democrático não-liberal (o primeiro é o dos liberais conservadores; o segundo o dos democratas radicais); b) Liberalismo e Democracia são antitéticos, no sentido de que a Democracia levada às suas extremas conseqüências termina por destruir o Estado liberal (como sustentam os liberais conservadores) ou pode se realizar plenamente apenas num Estado social que tenha abandonado o ideal do Estado mínimo (como sustentam os democratas radicais); c) Liberalismo e Democracia estão ligados necessariamente uma a outra, no sentido de que apenas a Democracia está em condições de realizar plenamente os ideais liberais e apenas o Estado liberal pode ser a condição de realização da Democracia⁹⁸.

⁹⁵ Idem, *ibidem*, pp. 29-30.

⁹⁶ É o sistema pelo qual todo colégio tem direito de conduzir apenas um candidato. Dos candidatos em disputa aquele que recebe a maioria dos votos, independentemente de votação em um ou dois turnos, é o único vencedor. Cf. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia* ..., pp. 70-1.

⁹⁷ *Ao apresentar as vantagens e as qualidades positivas do novo sistema, Mill sublinha o freio que a maioria encontraria na presença de uma minoria aguerrida capaz de impedir a maioria de abusar do próprio poder e, portanto, a democracia de degenerar. Mill encontra, assim, ocasião para fazer um dos mais altos elogios ao antagonismo que o pensamento liberal jamais registrou, numa passagem em que se pode condensar a essência da ética liberal: Nenhuma comunidade jamais conseguiu progredir senão aquelas em que se desenvolveu um conflito entre o poder mais forte e alguns poderes rivais; entre as autoridades espirituais e as temporais; entre as classes militares ou territoriais e as trabalhadoras; entre o rei e o povo; entre os ortodoxos e os reformadores religiosos (MILL, *Considerações* ... p. 459 apud BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*... p. 71)*

⁹⁸ Idem, *ibidem*, pp. 53-4. Bobbio complementa suas afirmações dizendo que, quando usamos as categorias da moralidade, temos, no primeiro caso, a relação de possibilidade, isto é: o liberalismo leva à democracia; no segundo, a relação é de impossibilidade e no último caso, de necessidade: *No momento mesmo em que a democracia, como forma de governo, se conjuga tanto com o liberalismo quanto com o socialismo,*

Nicola Matteucci, por outro lado, ao mencionar os dois grandes desafios históricos que o liberalismo precisou enfrentar, afirma que o segundo envolve a relação do liberalismo com a democracia. No primeiro deles, o liberalismo afirma-se no confronto que levou à transformação da monarquia medieval em monarquia absoluta e burocrática, tendo como ponto de partida a reivindicação dos direitos naturais do indivíduo e a afirmação do princípio da separação dos poderes. Por este princípio, ao mesmo tempo em que ficaria assegurada a independência do poder judiciário, transformado em mero aplicador do direito, deixava-se com o monarca a titularidade do poder executivo e com os representantes do povo a tarefa de definir, através da lei, a vontade comum da nação⁹⁹.

O segundo desafio histórico diz respeito à relação entre liberalismo e democracia. Ele obteve, por parte do primeiro, várias respostas: ampliação dos direitos eleitorais, marginalização da câmara hereditária, (que se transformou, posteriormente, também em eletiva), divisão do poder político vertical – autonomias locais, federalismo – e horizontalmente, de forma a que a antítese maioria-minoria substituísse a antítese reiparlamento¹⁰⁰.

A validade do princípio do pluralismo (ou antagonismo), foi contraposta a uma concepção monista da democracia que salienta a concretização do bem comum através da vontade geral ou da maioria. A concretização deste princípio ocorre com a real concorrência dos grupos para a conquista do poder no mercado eleitoral. Neste caso é necessária uma elevada autonomia dos subsistemas (partidos, sindicatos, associações, grupos de pressão) do sistema político, e uma participação política capaz de controlar os inúmeros líderes, admitindo-se diferentes centros de poder (político, econômico e cultural) além de poderes intermediários atuando como mediadores políticos, capazes de assegurar espaços de autonomia. Em suma, um regime poliárquico se faz necessário¹⁰¹.

também a relação entre democracia e socialismo pode ser representada de igual modo como relação de possibilidade ou de possível coexistência, de impossibilidade (por arte dos democratas liberais ou, no extremo oposto, dos defensores da ditadura do proletariado), ou de necessidade, como nas doutrinas e nos movimentos social-democratas, segundo os quais apenas através da democracia se realiza o socialismo e apenas no socialismo o processo de realização da democracia chega ao seu pleno cumprimento (Idem, ibidem).

⁹⁹ Cf. MATTEUCCI, N., op. cit., p. 702.

¹⁰⁰ Idem, ibidem.

¹⁰¹ Idem, ibidem.

Finalmente, na Idade Contemporânea, o liberalismo precisou defrontar-se com a necessidade de dar uma resposta à questão social ou à questão do socialismo. Ele era acusado de defender somente as liberdades “formais”, em uma ambiente em que a maior parte da população não usufruía das liberdades “substanciais”. Se, antes, o liberalismo caracterizara-se por lutar pelas liberdades *de* (religião, palavra, imprensa, reunião, associação, etc.) e, por isso, tinha como reivindicação a garantia destes direitos individuais, civis e políticos por parte do estado, hoje o enfoque *é voltado para as liberdades do ou da* (isto é, da necessidade, do medo, da ignorância), e para atingir estas liberdades implícitas na lógica universalista do liberalismo renunciou-se ao dogma da não-intervenção do estado na vida econômica e social ¹⁰².

A contribuição que o liberalismo se propõe a oferecer a um reformismo democrático envolve a idéia de que a conciliação entre a liberdade econômica e a justiça social não é um problema ético e sim prático, de correspondência entre meios e fins. De acordo com Matteucci, *A melhor percepção do liberalismo ocidental contemporâneo é feita por pensadores interessados na política econômica, diferindo entre eles quanto ao medo ou não de que o estado assistencial leve o liberalismo a bancarrota.* ¹⁰³

Assim é que liberalismo e socialismo diferem não na velocidade da implementação das reformas, mas na “qualidade” da intervenção estatal *ou na estratégia geral do desenvolvimento social, que pode levar ao estado assistencial ou ao estado social* ¹⁰⁴.

Em uma passagem magistral, Bobbio mostra que as relações democracia/liberalismo, e democracia/socialismo não são tranqüilas, já que a democracia é subversiva: *E é subversiva, no sentido mais radical da palavra porque, subverte a concepção tradicional de poder – tão tradicional que chega a ser considerada natural -, segundo a qual o poder – político ou econômico, paterno ou sacerdotal – desce do alto para baixo* ¹⁰⁵. Ela é mais subversiva que o socialismo, caso este último seja entendido – como quase sempre – apenas como a transferência da propriedade dos meios de produção

¹⁰² Idem, *ibidem*, p. 703.

¹⁰³ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁴ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto. *Quais as alternativas...*, p. 64.

das mãos privadas para as do estado, como uma forma de poder que vem de cima para baixo.

*Tão subversiva é a democracia que se fosse realmente e plenamente realizada, segundo a idéia-limite de Rousseau, seria ela, e não a hipotética sociedade sem classes, o fim do estado, a sociedade sem estado (porque o estado, qualquer estado que tenha existido até hoje, nunca pôde dispensar as relações de poder descendente). Apesar de Marx e de cem anos de socialismo prático e realizado, o problema fundamental do homem moderno, problema não resolvido (resolvível) é aquele que foi colocado, ainda que através de fórmula sugestiva mas ambígua, por Rosseau: como pode o indivíduo, alienando a própria liberdade ao corpo político do qual faz parte, ser ... 'mais livre que antes'?*¹⁰⁶

1.4.1. O governo do povo: Jean Jacques Rousseau

O ponto de partida para o moderno pensamento democrático é dado pela idéia de governo do povo, ou soberania popular. O poder deixa de ser concebido como produto da vontade divina, do costume, etc., e passa a ser visto como um produto da vontade humana, já que *enquanto o poder estiver à procura de sua legitimidade na tradição, direito de conquista ou vontade divina, a democracia será impensável*¹⁰⁷.

A afirmação do caráter voluntário e fundacional do elo social foi desenvolvida por pensadores políticos liberais, de Hobbes a Rousseau e coroado, em primeiro lugar pelo *Bill of Rights* inglês de fevereiro de 1689 e, depois, pelas revoluções americana e francesa.

A soberania absoluta, preconizada por Rousseau (1712-1778), é o resultado da associação de todos os particulares e não se opõe à liberdade individual. Esta união compreende um compromisso recíproco entre público e particulares, sendo que cada indivíduo - contratando consigo mesmo - compromete-se numa dupla relação: enquanto membro soberano, em relação aos particulares, e, enquanto membro do estado, em relação ao soberano. É desta maneira que a soberania evita afetar seus próprios elementos.

¹⁰⁶ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁷ Cf. TOURAINE, Alain. *O que é...*, p. 111.

*Ora, o soberano, sendo formado tão-só pelos particulares que o compõem, não visa nem pode visar a interesse contrário ao deles, e, conseqüentemente, o poder soberano não necessita de qualquer garantia em face de seus súditos, por ser impossível ao corpo desejar prejudicar a todos os seus membros, e veremos, logo a seguir, que não pode também prejudicar a nenhum deles em particular. O soberano, somente por sê-lo, é sempre aquilo que deve ser.*¹⁰⁸

De acordo com Merquior, Rousseau era um individualista e como tal foi precursor do romantismo, principal originador do individualismo em literatura e na religião. Todavia, quando Rousseau trata o tema da liberdade social, coloca o cidadão em um plano mais elevado do que o burguês. No dizer de Merquior, *a eloqüência de seu Contrato Social redirecionou o conceito de liberdade da esfera civil para a esfera cívica. Embora Rousseau nunca tenha previsto algo como revolução, muito do terrorismo jacobino revolucionário de 1793-1794 foi executado em seu nome*¹⁰⁹.

Já Alain Touraine pergunta-se até que ponto a soberania popular é igual à democracia. Aqui cabe fazer a distinção entre a tradição da democracia inglesa e a tradição democrática francesa: a primeira é dominada desde o final do século XVIII pelo utilitarismo, enquanto na segunda, de acordo com a análise de Tocqueville, predomina a idéia da soberania e igualdade de todos frente ao poder absoluto da lei, imposto pela monarquia¹¹⁰. A idéia de república trazida pela Revolução Francesa não fundamenta o caráter democrático da ordem pública, e sim sua autonomia. Eis que a palavra democracia, naquele momento, remetia a modelos antigos de um poder exercido direta e coletivamente pelo povo. No *Contrato Social*, obra publicada 27 anos antes da queda da Bastilha, Rousseau, referindo-se à democracia em sua forma pura afirma que:

*Tomando-se o termo no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembléia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração*¹¹¹.

¹⁰⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Do Contrato Social ou principios do direito político*. Tradução de Lourdes Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 35.

¹⁰⁹ MERQUIOR, José G. op. cit. p. 28.

¹¹⁰ Cf. TOURAINE, Alain. *O que é...*, p. 113.

¹¹¹ ROUSSEAU, Jean-J. op cit, p. 84.

Deste modo, a democracia pura não consegue realizar-se na prática, e as circunstâncias acabam exigindo o surgimento de formas mistas. Nem mesmo as cidades-estado antigas - inspiradoras da democracia de Rousseau - correspondem à forma ideal, visto que a igualdade política só existia para um número restrito de cidadãos. É próprio Rousseau quem diz que este governo supõe muitas coisas difíceis de serem reunidas: um estado muito pequeno, onde é fácil reunir o povo e onde cada cidadão consegue conhecer os outros; simplicidade de costumes, afim de evitar o acúmulo de questões espinhosas; igualdade entre as classes e fortunas para que se propicie a igualdade nos direitos e na autoridade, e finalmente, ausência de luxos (que tornam necessárias as riquezas que corrompem ricos e pobres, uns pela posse e outros pela cobiça, subtraindo os cidadãos ao estado. E diz mais: *Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens.*¹¹²

A idéia de democracia da Revolução Francesa, com a separação entre cidadãos com direito de voto e cidadãos privados desse direito, não implicava numa redução do corpo eleitoral a uma minoria mas numa separação radical entre a vida pública e a privada. Ela deu origem ao *aprofundamento da desigualdade entre categorias julgadas racionais e categorias julgadas irracionais, quer se tratasse dos "loucos" ou, sobretudo, das mulheres*¹¹³. Foi esta política republicana francesa que explica o fato de o sufrágio eleitoral só ter incluído as mulheres em 1945.

A idéia de soberania popular embutida na república apresenta a novidade de ampliar para a maioria a participação na vida cívica. Todavia esta nova liberdade não se apoia na idéia de liberdade ou de direitos individuais. O ideal republicano é parte integrante e *expressão política por excelência* da tradição do pensamento "moderno", que defende a razão contra os privilégios e tradições, e não daquela que proclama a liberdade do indivíduo¹¹⁴. Assim, a idéia de república era estranha aos direitos do homem, cuja origem tem vínculos diretos com o cristianismo. Se há uma idéia que pode ser vinculada à idéia de república é a *idéia de vanguarda*, tendo em vista que são as burguesias liberal e republicana que acreditam desempenhar um papel de guia da humanidade, visto que *foram-se esclarecendo a si mesmas com as luzes da razão e da*

¹¹² Idem, *ibidem*, pp. 85-6.

¹¹³ TOURAINE, Alain, *O que é ...*, p. 114.

*liberdade e tomam a palavra para defender os que não são capazes de se servir dela, por falta de instrução ou de recursos*¹¹⁵. O desejo de fazer triunfar a razão ou a verdade, faz com que, na república, a política possa ser equiparada à ciência, cabendo aos educadores e aos eruditos uma posição de relevância. *Racionalização, espírito cívico, elitismo republicano, todas essas palavras podem inspirar a admiração ou a crítica, mas nenhuma delas está necessariamente associada ao espírito democrático, o debate livre ou à lei da maioria*¹¹⁶.

Para Merquior, a idéia que muitos autores fazem de Rousseau, de um *esquizóide ideológico* (por um lado, ele inicia o individualismo na cultura, e por outro, o totalitarismo) é infundada. Nunca Rousseau cogitou que a república (palavra que ele prefere à democracia) pudesse limitar a liberdade. Se a exaltação que fazia da liberdade republicana prejudicou a liberdade liberal, isto não foi feito com o objetivo de aviltar o individualismo, do qual sempre foi um arauto, mas de resolver um problema antigo da política francesa, decorrente do patrimonialismo: o particularismo¹¹⁷. Na França, a elaboração de um conceito patrimonial do poder fôra responsabilidade da monarquia, como resposta ao problema de controle da ordem social dividida. Com isto, a soberania significava, em grande escala, a propriedade privada do rei, e era usada para combater a anarquia feudal. Diferentemente da Inglaterra, onde era a própria aristocracia feudal quem promovia a centralização, na França a regra era a fragmentação. Como conseqüência, na primeira temos o velho parlamento nacional inglês, enquanto na segunda vários parlamentos regionais. Para conseguir a centralização do poder, a coroa francesa comprou a aristocracia com cargos públicos, o que resultou numa estrutura de interesses particularistas e posições desiguais.

Mas os inimigos do poder monárquico, como os huguenotes no século XVI, sonhavam com fortalecer os parlamentos, como instituições públicas capazes de refrear a Coroa. A contribuição estratégica de Rousseau para a história do discurso político consistiu em usar o fruto do pensamento de Bodin – soberania não dividida e indivisível – para eliminar o poder dos governantes como fonte de opressão particularista, em vez de fortalecê-lo. Nas

¹¹⁴ Idem, ibidem, p. 115.

¹¹⁵ Idem, ibidem, p. 116.

¹¹⁶ Idem, ibidem, p. 115.

¹¹⁷ MERQUIOR, J. G., op cit, pp. 28-9.

*palavras inteligentes de Ellen Meiksins Woods: 'Onde Bodin subordinou a particularidade do povo à (pretensa) universalidade do governante (monárquico), Rousseau subordinou a particularidade do governante à universalidade do povo.'*¹¹⁸

É assim que a preocupação chave de Rousseau com a despatrimonialização do poder, defendendo a liberdade política contra o caráter odioso do privilégio, fez com que ele não abordasse a questão do alcance deste mesmo poder. Benjamin Constant percebe que, quando o contrato social de Rousseau focaliza, quase que com exclusividade, a fonte da autoridade social (soberania popular), ele poderia transformar-se em uma arma contra a liberdade concebida como independência, colocando em risco a esfera da vida individual¹¹⁹. Sintetizando, *Montesquieu ensinou que a autoridade deveria ser dividida para não ser tirânica: Constant advertiu que a soberania tinha de ser limitada para não ser despótica. Rousseau colocara a democracia no lugar da autocracia. O próximo passo consistia em atalhar o despotismo democrático*¹²⁰.

A partir de Rousseau a democracia passa ser definida pela soberania popular e erige como bandeira o final dos regimes baseados na hereditariedade, no direito divino confundindo-se com a idéia de nação, como era o caso nos Estados Unidos e na França. Gradativamente o medo de uma ditadura nacional e revolucionária e da *tiranía das maiorias*, faria com que, durante o século XIX, a soberania popular fosse substituída *pela de um poder ao serviço dos interesses da classe mais numerosa, e a idéia de nação pela do povo, antes que esse, por sua vez, se transforme em classe operária*¹²¹, confirmando a idéia de Touraine de que a democracia define-se melhor pelos inimigos que combate em cada época, do que por seus princípios. Em suma, de acordo com este autor, a partir do século XVIII, a representação da democracia *inverteu-se*:

*Mais genericamente, a democracia torna-se representativa e, de Benjamin Constant a Norberto Bobbio, seus principais pensadores fizeram dela uma definição central da liberdade dos modernos. Isso introduzia, ao lado dos princípios universalistas de liberdade e de igualdade, o respeito aos direitos dos trabalhadores esmagados pela dominação capitalista*¹²².

¹¹⁸ Idem, *ibidem*, pp. 29-30.

¹¹⁹ Idem, *ibidem*, p. 30.

¹²⁰ Idem, *ibidem*.

¹²¹ TOURAINE, A. *Critica da modernidade*. Tradução de Elia Edel. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 343.

¹²² Idem, *ibidem*.

Naquele primeiro momento, as duas faces da democracia eram a soberania do povo e os direitos do homem: *o homem afirma sua liberdade colocando-se como cidadão, e é a criação da República, tanto nos Estados Unidos como na França, que dá a garantia mais sólida aos direitos individuais*¹²³. No entanto, a história da democracia é a história da progressiva separação entre estes dois princípios. O princípio da soberania popular mostra uma tendência a transformar-se em uma idéia de poder popular que privilegia as aspirações revolucionárias, abandonando a legalidade, e o princípio da defesa dos direitos do homem resumindo-se à mera defesa do direito de propriedade¹²⁴.

Com a mudança, a idéia unificadora representada pela soberania popular para a defesa de outros direitos – *em primeiro lugar do direito dos governados escolherem seus governantes* – passa a atuar em duas frentes: no combate ao poder absoluto e no estabelecimento de limites a um individualismo extremo¹²⁵.

1.4.2. A tirania das maiorias: Alexis de Tocqueville

O pensamento de Alexis de Tocqueville (1805-1859), sobre os perigos da democracia, junta-se ao de outros autores que refletem sobre os regimes surgidos com a Revolução Francesa e, mais especificamente, sobre a guerra da independência americana, preocupados que estavam em: *Como proceder para que as decisões da major pars não impeçam que o governo seja garantido pela sanior pars ou melhor pars?*¹²⁶

Neste ponto, faz-se necessária a contextualização do espaço teórico em que se desenvolve a obra deste autor. A sociedade francesa, em contraste com a inglesa, tinha como característica crônica a necessidade de conviver com uma estrutura hierarquicamente fechada. Na medida em que a revolução priva esta estrutura de sua

¹²³ Idem, ibidem, p. 344.

¹²⁴ Cf. Idem, ibidem.

¹²⁵ Idem, ibidem.

¹²⁶ TOURAINE, A. *O que é...* p. 116.

legitimidade política, a lógica da situação leva a que seja o estado, e não a sociedade, a entidade capaz de garantir direitos aos indivíduos, libertando-os¹²⁷.

De acordo com Merquior, o liberalismo francês de Tocqueville tem na igualdade e na democracia¹²⁸ o centro nodal de sua obra. O liberalismo preconizado por ele diferia do de seus predecessores, sem abandonar as preocupações com a liberdade e com a base moral das instituições liberais, em especial com sua fundamentação religiosa¹²⁹. Apesar de admirar profundamente a instituição parlamentar inglesa, assim como os liberais que o antecederam, o caminho teórico traçado por este autor diferia do que ela propunha em muitos aspectos. Um exemplo é dado pelo elogio feito ao passado feudal, visto como uma época de liberdade, o que o leva a considerar o *antigo regime* como causa e condição da Revolução Francesa.

Depois de 1840 as preocupações de Tocqueville afastam-se do tema específico da democracia para se dedicarem cada vez mais à revolução. Na referência constante às origens e seqüelas da Revolução Francesa, encontra-se a peculiaridade do liberalismo clássico francês. Num contraponto ao liberalismo inglês (Locke e Mill), esta preocupação dos liberais franceses demonstra que eles não justificavam uma ordem social, mas *tateavam em busca de uma*. Também, contrariando a idéia dos conservadores franceses – reacionários que pretendiam extirpar por completo a obra da revolução – os liberais, pretendiam *pôr um termo à Revolução sem acabar com ela – isto é, sem prejudicar as conquistas sociais*:

Tocqueville foi capaz de relacionar alguns 'instintos liberais' na evolução democrática da sociedade moderna. Mas basicamente deixou-os à sombra, e sobretudo deixou a impressão de que como amigo sincero da liberdade ele estava apenas resignado à democracia como igualdade¹³⁰.

¹²⁷ Cf. TOURAINE, A. *O que é...*

¹²⁸ O tema da democracia é central em sua obra, muito embora na vida prática Tocqueville adote uma posição dúbia em relação à democracia pura. Ele afirmará: *'Aprecio intelectualmente as instituições democráticas, mas sou aristocrata por instinto, isto é, desprezo e temo a multidão. Gosto com toda paixão da liberdade, da legalidade e do respeito pelos direitos, mas não da democracia, eis o fundo da questão.'* A citação foi publicada por Antoine Redier em *Comme disait M. de Tocqueville*, Paris, 1925, o texto foi comentado por TOURAINE, A. *O que é...* p. 120.

¹²⁹ Cf. MERQUIOR, J. G. op cit., pp. 87-8.

¹³⁰ Idem, ibidem, pp. 93-4.

Em *O Antigo regime e a revolução* (1856), Tocqueville considera que a tradição de centralismo despótico do absolutismo retorna com mais força com os jacobinos e Napoleão¹³¹. Seu diagnóstico de que a França (em decorrência da atomização da sociedade produzida pelo centralismo administrativo) era propensa a governos autoritários, subjaz a esta interpretação da revolução, estabelecendo uma conexão entre 1789 e 1848. Ele é considerado o *sociólogo do liberalismo clássico*¹³² porque focalizava o estado da sociedade. Só que em Tocqueville, na solução deste problema político, não há um apelo aos direitos naturais. Ao contrário, o *exemplo da Revolução Francesa mostrou-lhe que o mundo moderno situa-se inteiramente na ordem do direito positivo e que não são determinados princípios que irão deter as multidões, príncipes ou forças armadas*¹³³.

De acordo com Touraine, trata-se de um autor *profundamente antiindividualista*, em cujo pensamento o liberalismo político não está associado ao liberalismo econômico¹³⁴. Justamente porque ele rejeita o caráter absoluto da soberania popular – que pode levar ao despotismo – erige o cidadão como elemento capaz de impor *balizas* à soberania popular, mas não ao indivíduo. *É isso que marca a distância entre Tocqueville e Benjamin Constant, que ele não chega a citar, ou os defensores do interesse individual*¹³⁵.

Já para Merquior, a abordagem do tema do *individualismo* em Tocqueville é um ponto em que sua obra se destaca e apresenta determinadas sutilezas¹³⁶, pois estabelece uma distinção entre as categorias *egoísmo* e *individualismo*, considerando, como

¹³¹ No prefácio desta obra Tocqueville diz: *Mais me aproximava de 1789 e mais claramente me apercebia do espírito que fez a Revolução formar-se, nascer e crescer. Desvenda-se pouco a pouco ante meus olhos a sua fisionomia: era a própria Revolução que, desde então, anunciava seu temperamento e seu gênio. Estava lá não apenas a razão do que iria fazer em seu primeiro impulso mas também talvez, o anúncio do que deveria estabelecer a longo prazo, pois a Revolução teve duas fases bem distintas: na primeira, os franceses parecem querer abolir todo o passado; na segunda, voltam a ele para recuperar parte do que haviam deixado. Há um grande número de leis e de hábitos políticos do antigo regime que desaparecem repentinamente em 1789 para se restabelecerem alguns anos depois. São como certos rios que descem às entranhas da terra para voltar, um pouco mais adiante, à superfície. Aparecem então como se fossem novos, rios, mas de fato, são as mesmas águas* (TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo regime e a revolução*. Tradução de F. Weffort. SP: Abril S. A. Cultural, 1985. pp. 321-2).

¹³² Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., pp. 88-9.

¹³³ TOURAINÉ, A. *O que é ...*, p. 119.

¹³⁴ Idem, *ibidem*.

¹³⁵ Idem, *ibidem*, pp. 119-120.

¹³⁶ Este autor lembra que é somente com a publicação da tradução inglesa de *A Democracia na América* – em 1835 e 1840, feita por Henry Reeves – que a palavra individualismo apareceu pela primeira vez neste país. Já na França o termo surgiu muito mais cedo, através dos escritos reacionários de Joseph de Maistre, sendo freqüentemente utilizado a partir de 1825, pelos discípulos de Saint Simon, fundadores do socialismo tecnocrático (Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 89).

egoísmo, uma categoria moral, um vício; julga o individualismo, por outro lado, um conceito sociológico, que significa a falta de uma virtude cívica ou pública¹³⁷. O individualismo é uma tendência ou uma característica específica das democracias enquanto que o egoísmo assola todas as épocas.

Embora Tocqueville tenha admirado o vigor das reuniões municipais na Nova Inglaterra, nelas divisava não um reflexo, mas um corretivo da democracia¹³⁸. Isto porque, segundo Merquior, o significado mais comum que este autor dá à democracia é o de uma sociedade igualitária e não o de um sistema representativo normal. Por sociedade igualitária ele não pretendia designar uma sociedade de iguais e sim uma sociedade em que a hierarquia já não era a regra do princípio aceito de estrutura social¹³⁹.

A partir deste conceito de democracia, temos que para Tocqueville o individualismo é uma *patologia social, um autocentrismo difundido, oriundo de uma sociedade igualitária dominada pelo materialismo, competição e ressentimento*¹⁴⁰.

A medida que as condições se igualam, encontra-se maior número de indivíduos que, não sendo suficientemente ricos, nem bastante poderosos para exercer grande influência entre o destino de seus semelhantes, adquiriram, entretanto, ou conservavam bastante cultura e bens para poderem bastar-se. Nada devem a ninguém; habituam-se a considerar-se sempre isoladamente e imaginam,

¹³⁷ Sobre o tema assim afirma Tocqueville: *O individualismo é expressão recente, originária de uma nova idéia. Nossos pais só conheciam o egoísmo. Este é um amor exagerado e apaixonado de si mesmo, que leva o homem a fazer tudo depender de si mesmo e preferir-se a tudo o mais. O individualismo é um sentimento refletido e pacífico, que predispõe cada cidadão a isolar-se da massa dos seus semelhantes e a retirar-se à parte, com a família e os amigos, de tal modo que, após criar dessa maneira uma sociedade para uso próprio, abandona prazerosamente a sociedade a si mesma. O egoísmo nasce de um instinto cego; o individualismo procede de um juízo errôneo, mais do que de um sentimento depravado. Sua fonte são os defeitos do espírito, tanto como os vícios do coração* (TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. Tradução J. A. G. Albuquerque. SP: Abril S. A. Cultural, 1985. Livro 2, p. 285).

¹³⁸ Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 89.

¹³⁹ *Estou convencido, entretanto, de que a anarquia não é o mal maior que as épocas democráticas devam temer, mas o menor deles. A igualdade produz efetivamente duas tendências: uma leva os homens diretamente à independência e pode impeli-los à anarquia, e a outra os conduz por caminho mais longo, mais secreto, porém, mais seguro, à servidão.*

Os povos vêem facilmente a primeira e lhe resistem; deixam-se levar pela outra se a verem; é particularmente importante mostrá-la.

Longe de condenar na igualdade a indocilidade que inspira, é por isso mesmo que a louvo, admiro-a, vendo-a pôr no fundo do espírito e do coração de cada homem esta noção obscura e esta inclinação instintiva pela independência política, preparando assim o remédio para o mal que produziu. É, sob esse ponto de vista que me apego à democracia (TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia ...*, Livro 2, p. 308).

¹⁴⁰ Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 89.

*com prazer, que seu destino se encontra inteiramente em suas mãos*¹⁴¹.

O individualismo também apareceria em *O Antigo regime e a revolução*, só que como característica da sociedade privilegiada do período anterior à revolução. O verdadeiro individualismo da sociedade democrática moderna havia sido precedido, na França, pela igualdade entre os indivíduos. Na medida em que os franceses igualavam-se, tornavam-se também mais isolados, dividindo a nação em pequenos grupos de interesse que se invejavam entre si¹⁴².

Embora Tocqueville não ignorasse o valor da independência pessoal, as dúvidas que alimentava no tocante ao crescimento do individualismo nas sociedades democráticas modernas demonstram que *ele manteve distância com relação à alta estima que os burgueses tinham pela liberdade negativa e por seu modelo de homo oeconomicus*¹⁴³. Foi esta também a razão que fez com que Tocqueville nutrisse uma forte desconfiança em relação às classes médias – consideradas portadoras naturais do individualismo reforçado.

*A isto se opunha uma tradição de pensamento que louvava os efeitos civilizadores da ascensão da burguesia. Montesquieu, a própria principal referência de Tocqueville, pensou no espírito comercial como um criador de ordem, paz e moderação ('a domesticação das paixões', um tema analisado por Hirschman). Constant, em sua juventude em Edimburgo, sucumbira ao encanto do estadialismo escocês e celebrou o contraste entre o 'espírito de conquista' e o 'espírito do comércio'*¹⁴⁴.

Voltando a Alexis de Tocqueville, temos que para ele não é o comércio e sim a democracia, mesmo que desenvolvendo-se em um contexto de individualismo isolacionista, que *adoça as maneiras*. Apesar de não ter adotado a crença iluminista na força civilizadora do comércio, manteve-se equidistante de posições conservadoras que viam a igreja e a cavalaria da Idade Média como bastiões de um mundo nobre,

¹⁴¹ TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia...*, Livro 2, p. 286.

¹⁴² Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 89.

¹⁴³ Merquior menciona que o trabalho de Jean-Claude Lamberti aborda a originalidade do enfoque que Tocqueville dá ao problema do individualismo, ao indicar o nivelamento das condições como fonte social do individualismo (Cf. MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 90).

¹⁴⁴ Idem, ibidem, pp. 90-1.

desfigurado pela ascensão vulgar do comercialismo¹⁴⁵. Apesar disto, será sua posição frente ao liberalismo econômico que permitirá, a autores como Merquior, afirmar que o liberalismo de Tocqueville era de natureza política e não econômica¹⁴⁶.

Quando analisa o autor, Touraine afirma que, para Tocqueville, a entrada das sociedades na era moderna é decorrente de uma evolução social, isto é, de uma necessidade histórica – que pode dar-se pacífica ou violentamente – e não de uma transformação política, e passa pelo desaparecimento das ordens ou estados hierarquizados e pelo surgimento, em seu lugar, da igualdade de direitos. Tal igualdade não pode ser considerada como uma igualdade de fato e sim *uma certa igualdade de condições*¹⁴⁷. Será justamente porque a democracia é em Tocqueville uma *necessidade histórica* que ele incumbir-se-á de refletir sobre problemas propriamente políticos dela decorrentes, entre os quais o de impedir que, no momento posterior à destruição das ordens tradicionais, a democracia acabasse por desembocar na tirania da maioria, criando uma ordem social em contradição com a razão. Esta tirania levava ao conformismo de opinião, nivelando espíritos, classes e condições. Para ele a maioria era o coletivo de indivíduos, que freqüentemente têm opiniões e interesses contraditórios. É por isso que, assim como ele recusa dar o poder universal a um só, também o recusa quando são vários: os homens reunidos tornam-se mais fortes e não mais pacientes¹⁴⁸. Quando um poder social superior não encontra obstáculos que o façam moderar-se, a liberdade está em perigo.

*Não há, portanto, na terra autoridade tão respeitável por si mesma nem revestida de um direito tão sagrado que eu desejasse deixar agir sem controle e dominar sem obstáculos. Quando, portanto, vejo dar o direito e a faculdade de fazer tudo a uma potência qualquer que se chame povo ou rei, democracia ou aristocracia, quer se exerça numa monarquia, quer numa república, então digo: aí está o germe da tirania, e procuro ir viver sob outras leis*¹⁴⁹.

Tocqueville salienta, então, que condena o governo democrático norte-americano pela ausência de garantias contra a força irresistível das majorias (embora não seja usada

¹⁴⁵ Idem, *ibidem*.

¹⁴⁶ Idem, *ibidem*, p. 91.

¹⁴⁷ TOURAINE, A. *O que é ...* p. 118.

¹⁴⁸ Cf. TOCQUEVILLE, A. de. *A Democracia ...* p. 240.

¹⁴⁹ Idem, *ibidem*.

com freqüência) e não, por sua fraqueza. Como a opinião pública é quem forma a maioria, o legislativo é quem representa a maioria, obedecendo-lhe *cegamente*, o executivo é nomeado e serve de instrumento passivo à maioria, a força pública é a maioria em armas, o juri é a maioria revestida do direito de ditar veredictos - em determinados estados os próprios juizes são eleitos pela maioria - no caso de alguém sofrer uma injustiça nos Estados Unidos, não há a quem dirigir-se: *Por iníqua e irracional que seja a medida que o atinge, é preciso, portanto, submeter-se*¹⁵⁰.

Na Europa, os soberanos absolutos despertam um sentimento de hostilidade a sua autoridade. Nos Estados Unidos, ao contrário, observa Tocqueville, a partir do momento em que a maioria se define, todas as vozes se calam. A razão está em que a maioria é detentora de força moral e material, sendo capaz de conseguir unanimidade, vencendo as resistências da sociedade, na medida em que faz e executa as leis. No entanto ele diz que não conhece *país em que reine, em geral, menos independência de espírito e menos liberdade verdadeira de discussão do que na América*¹⁵¹.

Como a democracia dos Estados Unidos é organizada e nela encontra-se apenas um único elemento de força e de sucesso, isto é, um único poder, não há como proteger outra teoria política ou religiosa *contra os resultados de sua independência*¹⁵². Se antes as tiranias precisavam de cadeias e carrascos, com o poder dado sem limites às maiorias, aperfeiçoa-se o despotismo: *As monarquias absolutas tinham desonrado o despotismo; evitemos que as democracias o reabilitem e que, tornando-o mais pesado para alguns, impeça a maioria de ver seu aspecto odioso e seu caráter envilecedor*¹⁵³.

Assim é que, somente estrangeiros ou a experiência poderiam *fazer chegar certas verdades às orelhas americanas*. A América ainda não tinha tido grandes escritores porque o poder das maiorias os obrigava ao louvor do *status quo*¹⁵⁴. Além de estabelecer *balizas* à ação das maiorias, Tocqueville acrescenta dois temas – um propriamente federalista e americano, (a importância dos poderes locais ou municipais na proteção do

¹⁵⁰ Idem, *ibidem*.

¹⁵¹ Idem, *ibidem*, p. 241.

¹⁵² Idem, *ibidem*.

¹⁵³ Idem, *ibidem*, p. 242.

¹⁵⁴ Idem, *ibidem*.

indivíduo contra o estado) –¹⁵⁵ e o dos efeitos tônicos da religião como garantia americana de liberdade na democracia social¹⁵⁶.

Se, para autores como Touraine, trata-se de um democrata anti-revolucionário¹⁵⁷, para outros, como Merquior, ele faz parte de uma primeira geração de liberais franceses mais preocupados com a razão e o debate livre do que com o lucro, o mercado e o progresso.

Tocqueville confiou mesmo em que a ordem social correta geraria a liberdade. Na América, pensou, costumes liberais tinham tornado livres as instituições políticas; na França, livres instituições, poderiam criar costumes liberais. Isso também muito parecia com Montesquieu, pois este tinha, como se sabe perguntado como podiam as leis ajudar a formar o caráter de uma nação. A causalidade social é uma via de mão dupla¹⁵⁸.

1.4.3. Pensamento liberal e pensamento democrático: John Stuart Mill

Nenhum autor melhor do que John Stuart Mill (1806-1873) – considerado por Isaiah Berlin como o fundador do liberalismo moderno¹⁵⁹ – percebeu o quanto democracia e igualdade estavam criando uma sociedade em que os objetivos humanos iam ficando mais estreitos, em que a originalidade e a capacidade individual iam sendo substituídos pela *mediocridade coletiva*¹⁶⁰. A ênfase que dá à liberdade e ao individualismo como fundamento do bem-estar, é, antes de tudo, uma tentativa de aperfeiçoar a democracia com homens e mulheres melhores, o que no dizer de Bobbio acaba por representar um

¹⁵⁵ *É, entretanto, na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência: põe-na ao alcance do povo. Sem instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade. Paixões passageiras, interesses do momento, circunstâncias casuais podem dar-lhes as formas exteriores da independência; mas o despotismo recalcado no interior do corpo social reaparece, cedo ou tarde, na superfície* (Idem, *ibidem*, p. 200).

¹⁵⁶ *Ao lado de cada religião encontra-se uma opinião política que lhe é ligada por afinidade. Deixe-se o espírito humano seguir sua própria tendência e ordenará de maneira uniforme a sociedade política e a cidade divina; buscará, se posso dizer, harmonizar a terra com o céu* (Idem, *ibidem*, p. 248).

¹⁵⁷ Cf. TOURAINE, A. *O que é ...* p. 120.

¹⁵⁸ MERQUIOR, J. G. *op. cit.*, pp. 92-3.

¹⁵⁹ BERLIN, Isaiah. John Stuart Mill y los fines de la vida. Tradução de N. R. Salmones. in MILL, John Stuart. *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza. 1986. p. 10.

¹⁶⁰ Idem, *ibidem*, p. 21.

fecundo encontro entre as vertentes dos pensamentos liberal e democrático¹⁶¹. Já para Merquior, *On liberty* é um manifesto do individualismo, uma exaltação à liberdade, de modo a considerá-la como essencial para o autodesenvolvimento, revelando assim um ponto em comum com o liberalismo autotélico alemão. Como liberal utilitarista que era, isto é, como alguém que abandonava as argumentações feitas a partir de alguma posição de “direito natural”- pretendia colocar a liberdade no centro das discussões, como elemento fundamental da felicidade e formação do caráter, instrumento no fomento do progresso. A cultura da personalidade necessita de uma *individualidade desimpedida e uma esfera abrangente de privacidade*¹⁶².

Stuart Mill partiu da constatação de que em seu mundo havia uma tendência ao surgimento de sociedades governadas pelo sentir da maioria, seguidas ou não por instituições políticas populares¹⁶³. Ele receava, no entanto, assim como Tocqueville, sua potencialidade opressiva. Seus escritos sobre liberdade e individualismo apontam, como único remédio para a opressão, mais democracia.

*Só ela pode educar um número suficiente de indivíduos para a independência, a resistência e a força. A disposição dos homens de impor suas próprias idéias aos demais é tão forte, na opinião de Mill, que somente os restringe o desejo do poder; este poder vai crescendo; daqui, a menos que se erijam novas barreiras, o poder aumentará, conduzindo a uma proliferação de ‘conformistas, aduladores e hipócritas, criados por uma opinião silenciadora’ e, finalmente, a uma sociedade onde a timidez haverá destruído o pensamento individual e em que os homens se limitarão a ocupar-se de questões que não impliquem em riscos*¹⁶⁴.

Nas palavras de Berlin, com suas preocupações Stuart Mill parece, dolorosamente, prenunciar os efeitos desumanizadores da cultura de massa que implicam na destruição de projetos individuais e comuns, tratando os homens como *criaturas irracionais*

¹⁶¹ In BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia* ... p. 72.

¹⁶² MERQUIOR, J. G. op. cit., pp. 98-9.

¹⁶³ MILL, John Stuart. *Sobre la libertad*... p. 169.

¹⁶⁴ *Sólo ella puede educar a un número suficiente de individuos para la independencia, la resistencia y la fuerza. La disposición de los hombres a imponer sus propias ideas a los demás es tan fuerte, en opinión de Mill, que solamente los restringe el deseo del poder; este poder va creciendo; de aquí que a menos se rijan nuevas barreras el poder aumentará, conduciendo a una proliferación de ‘conformistas, aduladores e hipócritas, creados por una opinión silenciadora’ y, finalmente, a una sociedad donde la timidez habrá destruido el pensamiento individual y en la que los hombres se limitarán a ocupar-se de cuestiones que no impliquen riesgos* (BERLIN, Isaiah. op. cit., pp. 36-7).

suscetíveis de serem manipuladas pela publicidade e pelos meios de comunicação de massa¹⁶⁵.

Ele acreditou, fundamentalmente, que os homens só *podem desenvolver-se e chegar a ser completamente humanos* quando uma área mínima de suas vidas é garantida contra as interferências dos outros homens, isto é, transformada em área inviolável. Só assim há *liberdade*, ou a limitação do direito de coação¹⁶⁶.

A obra de Mill, *Sobre a liberdade* (1859), aborda o que chama de liberdade social ou civil. Não se refere ao livre arbítrio, mas à *natureza e os limites do poder que pode exercer legitimamente a sociedade sobre o indivíduo*¹⁶⁷, com base em fundamentos que se opõem ao liberalismo econômico (*livre-cambismo*): a liberdade dos produtores e vendedores no comércio é capaz de assegurar preços baixos e qualidade¹⁶⁸, por terem, justamente fundamentos políticos e não econômicos ou na liberdade de atividades¹⁶⁹. No tocante à liberdade de comércio – embora pensasse que ela não envolvia questões relativas à *verdadeira liberdade*, por ser incompatível com a justa distribuição dos frutos do trabalho¹⁷⁰ – deveria ser absoluta, não admitindo intervenções de tipo algum, mesmo em situações em que o comércio fosse uma atividade nociva aos indivíduos, como é o caso do comércio de substâncias venenosas. Nestes casos, só seria aceitável que os indivíduos fossem advertidos do perigo ou que se exigisse o “testemunho prévio” (*preappointed evidence* de Bentham), intervenções que não implicavam o uso da força por parte do estado. Stuart Mill acreditava que quando é a sociedade que tiraniza o indivíduo – *a sociedade coletivamente, com respeito aos indivíduos isolados que a compõem*¹⁷¹ – os meios através dos quais ela executa tal tarefa vão muito além dos atos praticados pelos seus funcionários políticos. É quando a sociedade, ao agir, penetra muito mais nos detalhes da vida cotidiana do indivíduo chegando a *encadear-lhe a alma*.

¹⁶⁵ Idem, *ibidem*, p. 42.

¹⁶⁶ Idem, *ibidem*, p. 30.

¹⁶⁷ MILL, John Stuart. *Sobre la libertad...* p. 55.

¹⁶⁸ Idem, *ibidem*, pp. 180-1.

¹⁶⁹ Para Alain Touraine, John Stuart Mill é o caso típico de um autor que participa de duas correntes de pensamento a liberal e a utilitarista, o que faz a riqueza, mas também a fragilidade de seu pensamento (TOURAINÉ, A. *O que é ...* p. 123).

¹⁷⁰ Cf. GIANOTTI, José Arthur. Vida e obra in MILL, John Stuart. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva e outros textos*. Tradução de J. M. Coelho. SP: Abril S. A. Cultural, 1985. p. 77.

¹⁷¹ MILL, John Stuart. *Sobre la libertad...* pp. 55 a 59.

*Por isso não basta a proteção contra a tirania do magistrado. Necessita-se também proteção contra a tirania da opinião e sentimento prevalentes; contra a tendência da sociedade a impor, por meios diferentes das penas civis, suas próprias idéias a práticas como regras de conduta para aqueles que discordam delas; a afogar o desenvolvimento e, se possível for, a impedir a formação de individualidades originais e a obrigar a todos carâcteres a moldar-se sobre o seu próprio*¹⁷².

Para propor seu princípio limitador da autoridade da sociedade sobre o indivíduo, Stuart Mill partiu das premissas da defesa incondicional da liberdade de pensamento e discussão e do respeito à individualidade, um dos elementos do bem-estar.

Sobre a liberdade de pensamento e discussão, ele afirmava que, antes de tudo é preciso considerar que, em assuntos envolvendo questões complexas, tais como idéias morais, religiosas e políticas, mais de a metade da argumentação que privilegia determinada opinião se constrói destruindo as opiniões que lhe são contrárias¹⁷³. Para que se consiga que uma argumentação contrária seja admitida, é preciso apresentá-la *mediante uma estudada moderação de linguagem e evitando o mais cuidadosamente possível toda ofensa inútil*¹⁷⁴.

Só a tolerância é capaz de contrapor-se à prática da negação da liberdade de expressão e das individualidades. De acordo com Berlin, a contribuição de Mill a este conceito é a maneira como entende a tolerância: ela não pode resumir-se ao respeito à opinião dos outros¹⁷⁵. Mill sabia que *quando algo realmente nos toca, todos os que mantêm pontos de vista diferentes devem nos desagradar profundamente*¹⁷⁶ e por isso o máximo que pede da tolerância é que se tente compreender (tolerar) as idéias diferentes. Em suma, a pregação da tolerância, em Stuart Mill, é o corolário de sua crença na

¹⁷² *Por esto no basta la protección contra la tiranía del magistrado. Se necesita también protección contra la tiranía de la opinión y sentimiento prevalecientes; contra la tendencia de la sociedad a imponer, por medios distintos de las penas civiles, sus propias ideas y prácticas como reglas de conducta a aquellos que disientan de ellas; a ahogar el desenvolvimiento y, si posible fuera, a impedir la formación de individualidades originales y a obligar a todos los caracteres a moldearse sobre el suyo propio* (Idem, ibidem, pp. 59-60).

¹⁷³ Idem, ibidem, p. 100

¹⁷⁴ *En general, las opiniones contrarias a las comúnmente admitidas sólo pueden lograr a ser escuchadas mediante una estudiada moderación de lenguaje e evitando lo más cuidadosamente posible toda ofensa inútil, sin que puedan desviarse en lo más mínimo de esta línea e conducta, sin perder terreno, en tanto que el insulto desmesurado empleado por parte de la opinión prevaleciente desvia al pueblo de profesar las opiniones contrarias y de oír a aquellos que las profesan* (Idem, ibidem, p. 121).

¹⁷⁵ BERLIN, I. John Stuart Mill y los fines ... pp. 22-3.

necessidade de uma maior variedade possível de indivíduos, frente à homogeneização promovida pela sociedade.

A defesa que Mill faz, no segundo capítulo da obra *Sobre a liberdade*, da liberdade de pensamento e de discussão, salienta os princípios básicos da doutrina liberal. De acordo com Bobbio, ela fixa em regras fundamentais a linha de demarcação entre o estado e o não estado (a esfera da sociedade religiosa, da vida intelectual e moral dos indivíduos e dos grupos, a sociedade civil, isto é, as relações econômicas no sentido marxiano da palavra)¹⁷⁷.

Já de acordo com Touraine, o segundo princípio de Mill (a interferência do estado só é admitida para proteger a liberdade) iria, no final do século XIX, justificar o intervencionismo do estado¹⁷⁸. Apesar deste aparente desvio prático de sua teoria, o tratamento dado pelo autor a este tema limita-se a exemplificar situações em que ocorrem intervenções ilegítimas na liberdade do indivíduo - tais como a proibição de bebidas fermentadas, a instituição da sabatariana, a proibição da circulação ferroviária aos domingos e a perseguição ao fenômeno do *mormonismo* nos Estados Unidos - demonstrando que a regra é a da não intervenção. A possibilidade de intervir do estado existe como uma exceção: *Em primeiro lugar, não deve de modo algum acreditar-se que o dano ou o risco de dano aos interesses dos demais, única coisa que justifica a intervenção da sociedade, justificam-na sempre*¹⁷⁹.

A proibição do matrimônio, pelo estado, a menos que as partes consigam demonstrar possuírem meios para sustentar uma família, não excede, segundo Mill, seus legítimos poderes. Ter muitos filhos em países superpovoados, desencadeando uma competição que rebaixará os salários *constitui um grave crime contra todos os que vivem dele*¹⁸⁰.

¹⁷⁶ *En una ocasión declaró que cuando algo realmente nos concierne, todo el que mantiene puntos de vista diferentes nos debe desagradar profundamente* (Idem, ibidem, p. 21).

¹⁷⁷ Cf. BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo in *O Futuro ...* p. 115.

¹⁷⁸ TOURAINE, A. *O que é ...* p. 127.

¹⁷⁹ *En primer lugar, no debe en modo alguno creerse que al daño o el riesgo de daño a los intereses de los demás, única cosa que justifica la intervención de la sociedad, le justifica siempre* (MILL, John Stuart. op. cit., p. 180).

¹⁸⁰ *Y en un país super-poblado o amenazado de estarlo, el hecho de tener muchos hijos, dando lugar a que por la competencia se rebaje la remuneración del trabajo, constituye un grave crimen contra todos los que viven de él* (Idem, ibidem, p. 197).

O autor também desenvolveu três grandes classes de objeções às intervenções do estado (sempre sem envolvimento da violação ao princípio da liberdade). As do primeiro tipo eram representadas pelas situações com probabilidade de serem melhor executadas pelos indivíduos do que pelo governo.

A segunda considerava que mesmo que os indivíduos não conseguissem fazer melhor que o governo, delegar-lhes uma determinada atividade contribuiria como um *meio para sua educação mental*¹⁸¹. A delegação era recomendável no juízo por jurados, desde que as decisões não fossem políticas, nas instituições locais e municipais livres e populares e na direção de empresas industriais e filantrópicas por associações voluntárias. Tais atividades constituíam-se na *parte prática da educação peculiar de um povo livre*, sendo que,

*O que o estado pode fazer utilmente é constituir-se no depositário central e ativo propagandista e divulgador da experiência resultante de numerosos ensaios. Sua função consiste em tornar possível que cada experimentador se beneficie com os ensaios dos outros, em lugar de não tolerar senão suas próprias experiências*¹⁸².

Uma última objeção limitando a intervenção do governo era o *grande mal* decorrente do aumento desnecessário do poder do estado. Um país que absorve, no serviço do governo, todos os talentos superiores, concentrando uma numerosa burocracia é livre apenas nominalmente. Neste regime, como o público não possui qualificações – por falta de experiência – para moderar a atuação da burocracia e no caso de não existirem governantes com inclinações para a reforma, nunca se conseguirá efetivar nada contrário aos interesses da burocracia¹⁸³.

Bobbio salienta que Stuart Mill, além de enfatizar que a primeira conduta do governo deve ser a de *não prejudicar os outros*, propõe um critério de justiça distributiva, quando espera do estado que imponha a cada um a exigência de *sustentar a própria parte (a ser determinada à base de princípios igualitários) de esforços e*

¹⁸¹ Idem, ibidem, p. 199.

¹⁸² *Lo que el estado puede hacer utilmente es constituirse en el depositario central y activo propagandista y divulgador de la experiencia resultante de numerosos ensayos. Su función consiste en hacer posible que cada experimentador se beneficie con los ensayos de los otros, en lugar de no tolerar sino sus propios experimentos* (Idem, ibidem).

¹⁸³ Cf. Idem, ibidem, p. 201.

*sacrifícios necessários para defender a sociedade e os seus membros de danos e moléstias*¹⁸⁴. Aqui passa a linha divisória entre os fautores do estado liberal e do estado social, já que não está claro e nem universalmente compartilhado o que se deve distribuir e nem com que critério¹⁸⁵.

1. 4. 4. A luta competitiva dos grupos pelo voto: Joseph Schumpeter

A partir do final do século XIX o liberalismo começou a formular uma crítica à democracia – entendida em seu sentido tradicional de soberania popular – que se pretendia científica e não ideológica. Com base na estrita observação dos fatos, surgem os chamados “teóricos das elites” (L. Gumplowicz, G. Mosca, V. Pareto), segundo os quais a soberania popular é um ideal limite e jamais correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato, já que, independentemente do regime ou “fórmula política” representada, é sempre uma minoria de pessoas, que Mosca chama “de classe política”, a que detém o poder efetivo¹⁸⁶.

Para Norberto Bobbio, no momento em que se conclui que - em todos os tempos e em todos os níveis de civilização - o poder sempre esteve nas mãos de uma minoria, admite-se que *não existe outra forma de poder senão a oligárquica*¹⁸⁷. Com isto quer-se dizer que o que distingue um regime de outro não é o número de governantes e sim os diferentes modos como uma classe política se forma, se reproduz, se organiza. Se por um lado a teoria das elites representou uma posição antidemocrática, já que não há restrições

¹⁸⁴ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo ... pp. 111-112. No texto a que Bobbio refere-se, Stuart Mill diz:

Aunque la sociedad no esté fundada sobre un contrato, y aunque nada bueno se consiga inventando un contrato a fin de deducir obligaciones sociales de él, todo el que recibe la protección de la sociedad debe una compensación por este beneficio; y el hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno se obligue a observar una cierta línea de conducta para con los demás. Esta conducta consiste, primero, en no perjudicar los intereses de otro; o más bien ciertos intereses, los cuales, por expresa declaración legal o por tácito entendimiento, deben ser considerados como derechos; y, segundo, en tomar cada uno su parte (fijada según un principio de equidad) de los trabajos y sacrificios necesarios para defender a la sociedad o sus miembros de todo daño o vejación. Justificadamente la sociedad impone a toda costa estas condiciones a aquellos que traten de eludir su cumplimiento, sin que con esto se agote todo lo que la sociedad puede hacer (MILL, J. S. Sobre la libertad ... pp. 153-4).

¹⁸⁵ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo ... p. 113

¹⁸⁶ BOBBIO, N. Verbete “Democracia” in BOBBIO, N. et alii. *Dicionário de política* ... p. 325.

¹⁸⁷ Idem, *ibidem*.

para o acesso ao poder da elite governante¹⁸⁸, por outro ela recupera o aspecto realístico da doutrina democrática, tendo como consequência uma redefinição da democracia que se torna preponderante na atual ciência política¹⁸⁹.

Quando, em 1942, Joseph Schumpeter publicou *Socialismo, capitalismo e democracia*, deu uma contribuição decisiva a esta concepção de democracia, levando em conta o resultado considerado realísticamente inexpugnável pela teoria das elites¹⁹⁰. Sua teoria democrática é decorrência direta da crítica que elaborou à teoria clássica da democracia, à qual subjaz uma ideologia de origem burguesa, baseada numa visão racional da ação humana. Se a história confirma o fato de que a democracia moderna cresceu junto com o capitalismo, sendo dele consequência, o mesmo ocorre com a prática democrática. De acordo com a teoria de liderança competitiva, a democracia presidiu o processo de transformações políticas e institucionais pelas quais a burguesia modificou a estrutura social e política que precede sua ascensão, sendo o método democrático a arma política desta reconstrução. Mais do que isto, no entanto, a democracia moderna é produto do sistema capitalista¹⁹¹. Como a ideologia do socialismo clássico, descende também da ideologia burguesa, partilhará com ela o mesmo fundo racional e utilitarista, junto com os ideais da doutrina clássica da democracia. Neste sentido, os socialistas de fato não tiveram dificuldade em se apropriar dessa parte da herança burguesa e de alegar que os elementos da doutrina clássica que o socialismo não pode absorver (o destaque dado à defesa da propriedade privada, por exemplo), constituem, na verdade, negações dos seus princípios tradicionais¹⁹². A teoria clássica da democracia terá, então, como axioma, o fato de que na democracia quem governa é o povo. Considerando que assim o seja, Schumpeter pergunta-se de que maneira será tecnicamente possível ao povo governar?¹⁹³

A observação demonstra que com exceção da democracia direta - possível apenas em comunidades pequenas, com uma estrutura social simples - a expressão não é aplicável. A solução apresentada pelo autor consiste na substituição da expressão *governo*

¹⁸⁸ TOURAINE, A. *O que é ...* p. 72.

¹⁸⁹ BOBBIO, N. op. cit., p. 326.

¹⁹⁰ Idem, ibidem, pp. 325-6.

¹⁹¹ Cf. SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. RJ: Ed. Fundo de Cultura S. A., 1961, pp. 359-360.

¹⁹² Idem, ibidem, p. 362.

¹⁹³ Idem, ibidem, p. 299.

do povo por governo aprovado pelo povo, em que ele conta com a lealdade da grande maioria de todas as classes do povo.

Só que a história é rica em exemplos de autocracias e ditaduras que contaram com o apoio do povo. As democracias fariam parte, então, de uma vasta classe de categorias políticas, junto, inclusive, a indivíduos possuidores de um caráter não-democrático. A evolução das teorias legais de democracia, entre os séculos XVII e XVIII, forneceu definições que estabeleceram uma conexão entre certas formas reais ou ideais de governo e a ideologia do governo do povo. A aceitação desta ideologia foi facilitada pelo fato de a realeza já não estar legitimada pela autoridade divina. Mesmo que este processo tenha começado em época mais remota *e, por questão de necessidades de ética e explicação a vontade do povo ou o poder soberano do povo sobressaía como o substitutivo mais aceitável de uma mentalidade que, embora preparada para o **charisma** da autoridade suprema, não estava ainda preparada para passar sem nenhuma*¹⁹⁴. Coube então à *mentalidade jurídica* buscar instrumentos que pudessem conciliar esse postulado e as formas políticas existentes. A fórmula consistiu em contratos fictícios de sujeição a um príncipe, através dos quais o povo soberano delegava poder e abdicava da liberdade. Tais expedientes indubitavelmente serviram a objetivos práticos, mas não ajudam o autor em sua busca, nem são defensáveis de um ponto de vista legal. A idéia de que o povo delega esse poder, para ser aceita, precisa confrontar-se com o fato de que apenas uma pessoa física ou jurídica pode legalmente delegar ou ser representada.

*As colônias e Estados americanos que enviaram delegados aos congressos constitucionais que se reuniram de 1774 em diante em Filadélfia (os chamados **congressos revolucionários**) estavam de fato representados por êsses delegados. Mas não o povo das colônias ou Estados, uma vez que o povo, como tal, não possui personalidade legal. Dizer que êle delega poderes ou é representado por um parlamento é construir uma frase vazia de qualquer significado legal. Que será, então, o parlamento? A resposta é simples: um órgão do Estado, exatamente como o govêrno ou um tribunal de justiça*¹⁹⁵.

O que as teorias sobre a soberania do povo, a delegação e a representação refletem – muito mais do que um postulado ideológico ou fragmentos de técnica jurídica – é uma

¹⁹⁴ *Idem, ibidem, p. 301.*

¹⁹⁵ *Idem, ibidem, p. 302.*

sociologia ou filosofia social do corpo político dominantes no final do século XVIII. Para Schumpeter elas são um produto do capitalismo primitivo e podem ser denominadas pelo termo de utilitarismo¹⁹⁶.

*Embora essas definições gerais jamais sejam adequadas ou rigorosamente corretas, tentaremos descrevê-las, da maneira usual, como fundamentalmente racionalistas, hedonistas e individualistas: a felicidade, definida em termos hedonistas, de indivíduos possuidores de uma percepção clara (ou sensíveis à educação, que lhes dará percepções claras) do fim e dos meios apropriados, era concebida como o sentido da vida e do grande princípio de ação, tanto na esfera privada, como na política*¹⁹⁷.

De acordo com elas, todo comportamento que se conformasse a esse princípio seria não só o único racional e justificável, mas também o *natural*.

O utilitarismo fornecerá também uma teoria da natureza do estado e dos objetivos que justificam sua existência. Como ele atribui uma importância exacerbada ao indivíduo racional, acabou por ensinar os únicos métodos políticos corretos de dirigir o estado: *a maior felicidade para o maior número, e assim por diante*¹⁹⁸. Como corolário, o utilitarismo fornece também uma *base racional para a crença na vontade do povo (volonté générale) e para o conselho que resume tudo o que a democracia significa para o grupo de escritores que vieram a ser conhecidos como radicais filosóficos: educa o povo e deixa-o votar livremente*¹⁹⁹.

Apesar de esta doutrina, e também o romantismo que a seguiu, terem sido suprimidos pelas análises dos séculos seguintes, continuou inspirando a ação política *Quanto mais insustentável ela se mostrava, mas completamente dominava o fraseado oficial e a retórica do político*²⁰⁰, razão pela qual merecerá a denominação de *doutrina clássica da democracia*.

¹⁹⁶ Em nota de rodapé, à página 307, Schumpeter refere-se ao postulado dos utilitaristas: *O próprio significado de maior felicidade possível é vulnerável a uma objeção séria. Mas, mesmo que essa objeção possa ser eliminada e atribuído um significado definido à soma total das satisfações econômicas de um grupo de pessoas, o máximo ainda assim seria relativo a dadas situações e valores, que talvez não possam ser alterados, ou conciliados, de maneira democrática* (Idem, ibidem, p. 307).

¹⁹⁷ Idem, ibidem, p. 303.

¹⁹⁸ Idem, ibidem.

¹⁹⁹ Idem, ibidem.

²⁰⁰ Idem, ibidem, pp. 303-4.

Schumpeter questiona, fundamentalmente, as idéias sobre a natureza do homem que servem de base à doutrina clássica da democracia. Dentro desta doutrina, fica-se obrigado a atribuir uma independência e uma qualidade racional irrealis à vontade do indivíduo. A vontade do cidadão *deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas*²⁰¹; uma impressão alcançada solitariamente, sem a pressão de grupos de propaganda. O cidadão deve saber com clareza o que deseja defender e ser capaz de observar e interpretar corretamente os fatos. Para finalizar, através desta vontade definida, deveria alcançar - pelas regras de inferência lógica - uma conclusão clara e imediata, de tal forma que a opinião de um homem poderia ser considerada igual a de outro homem. Tal igualdade está implícita no caráter fortemente igualitário da doutrina clássica da democracia, significando igualdade de oportunidades. *Deve-se notar, de passagem, que o fraseado democrático foi muito útil ao equiparar a desigualdade de todos os tipos à injustiça, que constitui elemento tão importante no quadro psíquico do fracassado e, no arsenal do político*²⁰².

É quando Schumpeter questiona-se sobre a *determinação e independência da vontade do eleitor, seus poderes de observação e interpretação de fatos, e capacidade de tirar, clara e prontamente inferências racionais de ambos*²⁰³.

A partir da segunda metade do século XIX começaram a desaparecer as idéias de personalidade humana como unidade homogênea, levando com elas o conceito de vontade definida do homem, já que este era a mola propulsora da primeira. As obras de Ribot e Freud o confirmam. Nas ciências sociais a atenção volta-se para os elementos irracionais e extra-rationais do comportamento, como mostra a obra de Pareto (*Mind and society*). Contra a hipótese da racionalidade elencaram-se provas tais como as elaboradas a partir da análise da psicologia das multidões, como a do comportamento dos eleitores quando os assuntos nacionais provocam vontades definidas. Schumpeter afirma que :

Os adeptos de BENTHAM ignoram completamente êsse fato porque não estudaram as possibilidades de corrupção da massa no capitalismo moderno. Cometendo, na teoria política, o mesmo êrro que perpetraram na teoria econômica, não tiveram escrúpulos em

²⁰¹ Idem, ibidem, p. 309.

²⁰² Idem, ibidem, nota n. 3 à página 309.

²⁰³ Idem, ibidem, p. 312.

*afirmar que o povo era o melhor juiz dos seus interesses individuais e que êsses interesses deviam necessariamente coincidir com os interesses de tôdas as pessoas. Evidentemente, tornou-se mais fácil para êles assumir essa atitude porque, na verdade, embora não intencionalmente, filosofavam em termos de interesses burgueses, que se beneficiariam mais com um Estado sóbrio do que com o subôrno direto*²⁰⁴.

Assim, para Schumpeter, a experiência demonstra que o cidadão típico, quando entra na esfera do político, *desce para um nível inferior de rendimento mental*²⁰⁵. Como conseqüência, mesmo quando não há grupos tentando influenciá-lo, ele tende a *ceder a preconceitos ou impulsos irracionais ou extra-rationais*²⁰⁶. Sendo tão débil o elemento lógico nos processos da mentalidade coletiva, grupos de políticos profissionais, expoentes de interesses econômicos, idealistas de um tipo ou de outro, etc. terão maiores oportunidades de explorar tais processos.

*O importante é que, sendo a natureza humana na política aquilo que sabemos, tais grupos podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo. Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada. E, amiúde, êsse produto é o que realmente corresponde à **volonté générale** da doutrina clássica. E, na medida que assim é, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político*²⁰⁷.

Nenhuma dessas afirmações é definitiva. O próprio Schumpeter admite que em um determinado período de tempo poderá a *psique coletiva* desenvolver opiniões razoáveis. A sucessão de situações históricas mostra que a curto prazo o curso dos acontecimentos pode ser alterado. Nenhuma medida retrospectiva de bom senso pode deixar de constatar que os fatos que modelam o destino do povo são geralmente equacionados e decididos em seu nome, considerando-se não ser uma hipótese excepcional o fato de ele ser enganado e impelido a fazer o que não deseja. Apesar disto, *Mais do que qualquer outra pessoa, o amante da democracia tem tôdas as razões para aceitar esse fato e defender seu credo contra a acusação de que êle se acha baseado sôbre uma ficção*²⁰⁸.

²⁰⁴ Idem, ibidem, nota n. 13 à página 317.

²⁰⁵ Idem, ibidem, p. 319.

²⁰⁶ Idem, ibidem.

²⁰⁷ Idem, ibidem, p. 320.

²⁰⁸ Idem, ibidem, p. 322.

A sobrevivência de uma doutrina contrária aos fatos justifica-se, na falta de resultados da análise empírica, pela associação com a fé religiosa. O credo utilitário, ao mesmo tempo em que incorporava aspectos básicos da fé protestante cristã, constituía um substituto para o intelectual que havia renunciado à fé religiosa²⁰⁹. Assim, a democracia deixa de ser um método que pode ser discutido racionalmente e torna-se um ideal, uma bandeira, *um símbolo de tudo que o homem admira, de tudo que ama em seu país, seja razoavelmente justificado ou não*²¹⁰.

Depois da análise crítica da teoria que pretende combater, o próximo passo de Schumpeter apresentará um novo conceito de democracia, que considera *um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor*²¹¹.

Como se vê, ele abandona o elemento da vontade e do bem do povo, substituindo-o pelo papel vital da liderança, ignorada na teoria clássica. As afirmações sobre o funcionamento do método democrático passarão a ser mais realistas, procurando explicar como a vontade geral surge e como é substituída ou falsificada: *O fenômeno que chamamos de vontade manufaturada não escapa mais à teoria, uma aberração por cujo desaparecimento oramos piedosamente. Passa a fazer parte, como deve, da base da nossa construção*²¹².

Uma tal redefinição da democracia leva a redimensionar o papel dos partidos políticos, que perdem – como afirma Alain Touraine²¹³ – o elemento representatividade. Um partido político, para Schumpeter, passa a ser um grupo cuja ação é concertada, no sentido do objetivo comum, qual seja, o de lutar pelo poder político. Os princípios que adota possuem o mesmo significado das mercadorias de uma loja de departamentos. *Mas a loja não pode ser definida em termos das marcas que vende, nem o partido definido em termos dos princípios que adota*²¹⁴.

Como a única ação atribuível à massa eleitoral é o o *estouro da boiada*, os partidos políticos constituem *uma tentativa de regular a luta eleitoral da maneira*

²⁰⁹ Idem, ibidem.

²¹⁰ Idem, ibidem, pp. 323-4.

²¹¹ Idem, ibidem, pp. 327-8.

²¹² Idem, ibidem, p. 329.

²¹³ TOURAINE, A. *O que é ...* p. 118.

²¹⁴ SCHUMPETER, J. op. cit., p. 344.

*exatamente semelhante à que encontramos nas associações patronais de comércio*²¹⁵. O autor insiste no fato de que, em seu ponto-de-vista, a democracia significa tão somente que o povo opta entre aceitar ou não o governo de um grupo, mas não governa realmente.

O outro critério de identificação de um governo democrático – o da concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado – torna verdadeira a expressão *a democracia é o governo dos políticos*²¹⁶, ou seja, legislação e administração serão um *subproduto da luta pelos cargos políticos*²¹⁷. Embora muitos expoentes da doutrina democrática procurem negar o vínculo profissional da atividade política, é importante compreender o significado destas palavras.

*Se desejarmos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que, nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da suíça, a política inevitavelmente será uma carreira. Isto significa, por outro lado, o reconhecimento de um interesse profissional distinto no político e um diferente grupo de interesses na profissão política, como profissão. (...) Politicamente falando, está ainda no jardim-da-infância o homem que não compreendeu, para jamais se esquecer, as palavras atribuídas a um dos políticos mais bem sucedidos que já viveram. 'O que os homens de negócios não entendem é que, da mesma maneira que eles negociam em petróleo, eu negocio em votos'*²¹⁸.

Schumpeter contesta o conhecido argumento de que o método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e estadistas amadores, já que existe um assunto, a capacidade de tratar com pessoas, que os políticos profissionais conhecem indiscutivelmente bem²¹⁹. Dentro do critério relativista que utiliza, o autor passa então a considerar quatro condições necessárias ao êxito do método democrático nas modernas nações industrializadas²²⁰:

1) O *material humano da política*, isto é, os eleitos, devem possuir uma *qualidade suficientemente alta*²²¹. Como o luta competitiva pelos altos cargos, desperdiça pessoal e energia é preciso que tal material exista em quantidade suficiente, demonstrando que *não*

²¹⁵ Idem, *ibidem*.

²¹⁶ Idem, *ibidem*, p. 346.

²¹⁷ Idem, *ibidem*, p. 348.

²¹⁸ Idem, *ibidem*, pp. 346-7.

²¹⁹ Idem, *ibidem*, pp. 350-351.

²²⁰ Idem, *ibidem*, p. 352.

²²¹ Idem, *ibidem*.

*é exato que, numa democracia, o povo tenha sempre o tipo e a qualidade do govêrno que deseja ou merece*²²².

A única garantia eficaz para que seja contemplada essa primeira condição consiste na *existência de uma camada social, em si mesma produto de um processo rigorosamente seletivo, que aceita a política como coisa perfeitamente natural*²²³. Para que esta camada social ou sociedade política adquira experiência, juntamente com um código profissional e um fundo comum de opiniões, é preciso que ela não seja demasiado exclusivista, nem acessível demais ao estranho, sendo forte o bastante para assimilar a maioria dos elementos que absorve habitualmente. Neste ponto, Schumpeter arrisca-se a dar uma explicação para o surgimento do nazismo na Alemanha, ao comparar a República de Weimar (1918-1933) com a Inglaterra, o único país a adaptar-se perfeitamente a esta primeira condição. No caso da Alemanha deste período, aparentemente nada havia nos políticos que pudesse levar a uma conclusão de *decadência iminente*.

*No entanto, com o devido respeito pelo borbulhar do talento que surgia aqui e ali, embora raramente na posição ou perto do alto comando, devemos acrescentar que a maioria deles estava evidentemente abaixo do padrão médio e, em alguns casos desgraçadamente abaixo. Naturalmente nada disso pode ter sido devido à falta de qualidades e energia na nação, como um todo. Mas a qualidade e a energia desprezavam a carreira política. E tampouco havia classe ou grupo cujos membros considerassem a política como uma vocação predestinada. O sistema político fracassou por muitas razões. Mas o fato de que, finalmente, sofreu derrota esmagadora às mãos de um líder antidemocrático é prova suficiente da falta de liderança democrática inspiradora*²²⁴.

2) O campo das decisões políticas não deve ser demasiado amplo, já que a *democracia não necessita que todas as funções do Estado sejam sujeitas ao seu método político*²²⁵. Está claro que não pode haver limite legal que impeça um parlamento de equacionar e submeter a debate qualquer assunto. Só que para que o método democrático não produza monstros legislativos²²⁶ e funcione adequadamente, é preciso que o parlamento estabeleça limites no âmbito dos assuntos que podem ser submetidos à

²²² Idem, ibidem, pp. 352-3.

²²³ Idem, ibidem, p. 353.

²²⁴ Idem, ibidem.

²²⁵ Idem, ibidem, p. 355.

²²⁶ Idem, ibidem, p. 354.

votação, aprovando medidas sobre as quais sua decisão será meramente fiscalizadora ou mesmo, formal.

3) A possibilidade do governo democrático contar, em todos os campos da atividade pública, com o auxílio de uma burocracia bem treinada, possuidora de uma tradição enquanto tal e de um *forte sentido de dever e um não menos forte esprit de corps*²²⁷.

4) O *autocontrole democrático*. Somente quando todos os grupos da nação estão dispostos a aceitar as medidas legislativas e as ordens do governo em vigor, o método democrático funciona *suavemente*²²⁸. Nos outros casos, é preciso que o parlamento resista *à tentação de perturbar ou embaraçar o governo todas as vezes que tem oportunidade*²²⁹.

A estas quatro condições – necessárias para que o método democrático funcione - Schumpeter acrescenta um último conselho. É preciso tolerância com as divergências de opinião. Esta tolerância não pode ser absoluta, mas deve ser suficiente para que *todo líder potencial, que não está legalmente impedido de concorrer, [possa] apresentar seu caso sem causar desordens*²³⁰. Tolerar equivale a respeitar a opinião dos outros, controlando, ao mesmo tempo, as suas próprias.

No entanto, existem momentos em que *é mais sensato abandonar a liderança competitiva e adotar a monopolista*. São as situações de crise, em que o método democrático fica em clara situação de desvantagem. Nestas situações é preciso assegurar que o monopólio, de fato ou de direito, seja limitado no tempo, caso contrário tenderá a se tornar ilimitado em todos os campos, quando o princípio democrático é então ab-rogado e surge a ditadura na sua acepção moderna²³¹.

²²⁷ Idem, ibidem, p. 355.

²²⁸ Idem, ibidem, p. 357.

²²⁹ Idem, ibidem.

²³⁰ Idem, ibidem, p. 358.

²³¹ Idem, ibidem, p. 359.

2. O CONCEITO DE DEMOCRACIA NA OBRA DE ALAIN TOURAINE

2.1. A DEMOCRACIA IDEAL

Para Alain Touraine a conceitualização da democracia deve harmonizar liberdade e igualdade, já que a democracia precisa de um princípio de defesa contra o arbitrário do poder. Princípio com dupla face: *chama-se liberdade quando insiste sobre limitação do poder de Estado e igualdade quando define mais diretamente um princípio de resistência à partilha desigual dos recursos econômicos e políticos*¹. A conceitualização de Touraine distingue três dimensões interdependentes: respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade. Elas não podem ser consideradas como elementos constitutivos da democracia. Cada uma delas possui um grande índice de autonomia, tendendo muitas vezes a opor-se às outras, ao mesmo tempo em que podem harmonizar-se entre si².

Quanto à natureza das relações entre limitação do poder do estado, representatividade dos dirigentes políticos e cidadania, cada um desses elementos define-se, em primeira instância, de forma negativa: *o primeiro resiste a um Estado, muitas vezes, autoritário ou totalitário; o segundo resiste à redução da sociedade a um conjunto de mercados; o terceiro se opõe à obsessão da identidade comunitária*³.

E cada uma destas resistências só é eficaz se tiver o apoio dos outros princípios constitutivos da democracia.

Como seria possível limitar o poder do Estado sem fazer apelo às 'forças sociais' e sem afirmar a autonomia e a responsabilidade da sociedade? Como seria possível impedir a democracia de ficar reduzida a um mercado político aberto se não defendêssemos a existência dos direitos fundamentais que

¹ TOURAINE, Alain. *O que é ...* p. 62.

² *De fato, a autonomia dos componentes da democracia é tão grande que se pode falar das dimensões ou condições da democracia mais exatamente do que de seus elementos constitutivos. Com efeito, cada uma dessas dimensões tende a opor-se às outras, ao mesmo tempo que se pode combinar com elas* (Idem, *ibidem*, p. 45).

³ Idem, *ibidem*, p. 102.

*não estão submetidos aos critérios do mercado e se não fosse defendida a idéia de cidadania que também lhe é estranha?*⁴

A unidade dos três componentes da democracia é mais prática do que teórica, já que é impossível defender um dos componentes, sem acabar defendendo os outros. A distinção entre estes três elementos (ou estes três tipos elementares de democracia), feita por Touraine serve apenas para lembrar que diferentes experiências históricas deram-lhes importâncias distintas. O autor não pressupõe que possa existir um sistema democrático baseado num só destes princípios⁵.

O respeito pelos direitos fundamentais consiste na idéia da limitação do poder do estado. O grande adversário da democracia, no século XX, é o totalitarismo e para combatê-lo é preciso, antes de mais nada, limitar o poder do estado⁶. *Só existe democracia quando o Estado está a serviço não somente do país e da nação, mas dos próprios atores sociais e de sua vontade de liberdade e responsabilidade*⁷.

A existência de eleições e o respeito às leis definidoras dos limites no interior dos quais o poder se exerce é a base desta dimensão. Tal constatação não diz respeito somente ao poder do estado, mas também das igrejas, famílias ou empresas. A limitação deste poder, aliada à representação dos interesses, definirá inicialmente a democracia sem ser-lhe, necessariamente, vinculada:

*Não será que a idéia de direito natural tem origens cristãs que a fundamentaram na idéia, em si mesma não democrática, do respeito devido a todos os elementos da criação – seres humanos, mas também seres naturais vivos ou inanimados – criados por Deus e que desempenham uma função no sistema desejado por ele?*⁸

A segunda dimensão de uma sociedade democrática faz com que os eleitores considerem sua situação de cidadãos frente à mesma. *Que significará a livre escolha dos governantes se os governados não se interessam pelo governo, se não sentem que fazem parte de uma sociedade política, mas somente de uma família, aldeia, categoria*

⁴ Idem, ibidem.

⁵ Idem ibidem.

⁶ Idem, ibidem, p. 56.

⁷ Idem, ibidem, p. 61.

⁸ Idem, ibidem, p. 45.

*profissional, etnia ou confissão religiosa?*⁹ O indivíduo se filia a uma comunidade territorial ou profissional, definida por direitos, garantias e, portanto, diferenças reconhecidas em relação àqueles que não fazem parte dessa comunidade – comanda a formação de demandas democráticas¹⁰. A filiação não é, por si só, democrática.

A cidadania, direito de participar, direta ou indiretamente, na gestão da sociedade, não pode ser confundida com a nacionalidade, filiação a um estado nacional, embora sejam, muitas vezes, juridicamente indiscerníveis. *A nacionalidade cria uma solidariedade dos deveres, enquanto a cidadania dá direitos*¹¹.

A cidadania, como a democracia, concernem diretamente ao estado nacional. Apesar de depender dele, muitas vezes a democracia moderna foi destruída por uma concepção onipotente do estado. Para impedi-lo, é preciso que a cidadania baseie-se em uma sociedade nacional, com base em uma forte associação entre sociedade civil, sistema político e estado¹².

A consciência da cidadania, por outro lado, pode opor-se ao universalismo dos direitos do homem, já que ela exige também a integração social a *uma comunidade ligada por uma cultura e história no interior de fronteiras que estão sob a vigilância de inimigos, concorrentes ou aliados*¹³.

A terceira característica (ou dimensão) da democracia é a representatividade, ou seja, a idéia de que os agentes políticos são representantes dos atores sociais. Os governados devem ser capazes de *expressar demandas, reações ou protesto*¹⁴. A representatividade tem como condição, antes de mais nada, uma *forte agregação das demandas provenientes de indivíduos e setores bastante diferentes da vida social* e, em segundo lugar, o fato de que as categorias sociais devem ser capazes de se organizar de forma autônoma no plano da vida social e, *portanto, a montante da vida política*¹⁵. A base mais sólida da democracia será a existência de um conflito geral entre os atores sociais¹⁶.

⁹ Idem, ibidem, p. 44.

¹⁰ Idem, ibidem, p. 93.

¹¹ Idem, ibidem, pp. 97-8.

¹² Idem, ibidem, p. 96.

¹³ Idem, ibidem, p. 45.

¹⁴ Idem, ibidem, p. 76.

¹⁵ Idem, ibidem.

¹⁶ *Foi no país onde as classes sociais e seus conflitos eram mais palpáveis, ou seja a Grã-Bretanha, que a democracia atingiu suas formas mais estáveis ...* (Idem, ibidem, p. 77).

Justamente, por ser a associação de interesses particulares dentro de uma concepção instrumental do poder político, visto como instrumento a serviço de interesses privados¹⁷ consequência da representatividade, é que uma democracia só é representativa se for pluralista.

Uma sociedade política que não reconhecesse essa pluralidade das relações e dos atores sociais não apresentaria condições para ser considerada democrática, ainda mesmo que – repetimos – o governo ou partido no poder insistam sobre a maioria que os apoia e, portanto, sobre seu sentido do interesse geral¹⁸.

Para poder afirmar que uma democracia é representativa é preciso que, além da existência de eleições livres, os interesses sociais sejam *representáveis*, que eles tenham uma certa prioridade com relação às escolhas políticas. Um sistema democrático é fraco quando o apoio dado a um partido determina as posições tomadas frente aos principais problemas sociais, e é forte quando os partidos políticos contribuem com respostas à questões que são formuladas não só pelos partidos e pela classe política, mas pelos próprios atores sociais¹⁹. Não há registro de democracia ideal. Observou-se, no entanto, a existência de tipos de democracia privilegiando uma ou outra dessas três dimensões. A predominância do respeito pelos direitos fundamentais dá origem à concepção histórica mais importante de democracia²⁰. Além do reconhecimento dos direitos fundamentais, a limitação do poder do estado pela lei, neste caso, é a preocupação central.

Essa concepção liberal da democracia adapta-se facilmente a uma representatividade limitada dos governantes, como se viu no momento do triunfo dos regimes liberais do século XIX, mas protege o melhor possível os direitos sociais ou econômicos contra os ataques de um poder absoluto, como é ilustrado pelo exemplo secular da Grã-Bretanha²¹.

Na democracia constitucionalista, o fundamento das leis está na cidadania e na constituição, sendo esta entendida como o conjunto d' *as idéias morais ou religiosas*

¹⁷ Idem, ibidem, p. 45.

¹⁸ Idem, ibidem, pp. 43-4.

¹⁹ TOURAINE, Alain. *Crítica da ...* p. 349.

²⁰ TOURAINE, Alain. *O que é ...* p. 46.

²¹ Idem, ibidem.

que garantem a integração da sociedade. É quando a democracia progride mais pela vontade de igualdade do que pelo desejo de liberdade. A experiência dos Estados Unidos corresponde a esse tipo de democracia e o pensamento dos seus intérpretes possui um conteúdo mais social que político – como observou Tocqueville, ao ver neste país o triunfo da igualdade isto é, o desaparecimento do *homo hierarchicus*, próprio das sociedades holísticas, para falar a linguagem de Louis Dumont²².

A democracia conflitual salienta a dimensão da representatividade social dos governantes. Vista como defensora dos interesses das categorias populares, ela opõe-se aqui à oligarquia, representante de privilégios ou mesmo da propriedade do capital. Na história política da França no século XX – mas não no momento da Revolução – liberdades públicas e lutas sociais estiveram mais fortemente associadas do que nos Estados Unidos e, até mesmo, na Grã-Bretanha²³. Justamente porque não existe um princípio preponderante para definir a democracia, o elo de união destas três dimensões é feito pela negação do mesmo – pela afirmação da inexistência de um princípio de poder e legitimação – em outras palavras, a democracia consiste na recusa de toda essencialidade do poder. A lei da maioria manifesta concretamente esta postura: só pode ser considerada um instrumento da democracia quando admitimos que a maioria representa somente a metade mais um dos eleitores e que podem existir maioria de idéias, modificando-se de acordo com os problemas levantados. A lei da maioria é o contrário do poder popular, assim como desse recurso à vontade do povo que deu embasamento aos regimes autoritários e destruiu as democracias, em vez de as consolidar²⁴. É o que permitirá à Touraine afirmar que na democracia existe uma associação entre os aspectos morais, sociais e cívicos, sendo ela o contrário da política pura, isto é, da autonomia do funcionamento interno do sistema político²⁵.

Na prática, encontramos uma grande diversidade de regimes que em sua atuação destróem um ou dois dos princípios da democracia, respeitando apenas a um deles. Eles não podem ser chamados de democráticos, assim como não podemos chamar de democracia um regime que se limita a organizar eleições relativamente

²² Idem, *ibidem*, pp. 46-7.

²³ Idem, *ibidem*, p. 47.

²⁴ Idem, *ibidem*, p. 46.

²⁵ Idem, *ibidem*, p. 48.

abertas²⁶. É preciso, por um lado, condenar os aspectos antidemocráticos destes regimes e, por outro, reconhecer que muitas vezes seus apelos à democracia podem abalar uma ordem que inibe a ação autônoma dos atores sociais. *A análise de situações históricas particulares deve combinar os julgamentos críticos contra uma ação autoritária com o reconhecimento do desejo de libertação sem o qual a democracia nunca chegará a triunfar*²⁷.

2.2. DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Para Touraine a separação entre sociedade civil, sociedade política e estado é uma condição central para a formação da democracia. Saliente-se que será esta distinção que permitirá demarcar o espaço em que a democracia interage, qual seja, o da sociedade política que *só existe se forem reconhecidas as lógicas próprias da sociedade civil e do Estado, que são distintas e, muitas vezes, opostas, e se existir, para administrar essas relações difíceis, um sistema político autônomo em relação a essas duas entidades*²⁸.

A democracia não pode ser definida através de um princípio central - ela não é um modo de existir da sociedade inteira - mas necessita primordialmente da autonomia da sociedade política e cumpre um papel mediador entre estado e sociedade civil. Esta idéia é confirmada por Hans Kelsen quando diz que a democracia é a *formação da vontade estatal diretora por um colegiado eleito pelo povo com base no sufrágio universal e igualitário, isto é, democrático e tomando suas decisões por maioria*²⁹. Definida a democracia como uma mediação institucional entre estado e sociedade, expressões como “democracia popular” ou “democracia plebiscitária” deixam de possuir qualquer sentido³⁰. Para Alain Touraine, a primeira

²⁶ Idem, *ibidem*, p. 226.

²⁷ Idem, *ibidem*.

²⁸ Idem, *ibidem*, p. 67.

²⁹ *La Démocratie*, p. 38, citado por TOURAINE, *O que é ...* p. 63.

³⁰ Idem, *ibidem*, p. 64.

condição da democracia é o reconhecimento da autonomia da sociedade civil. Separada do estado poderá legitimá-lo, permitindo a criação da sociedade política³¹.

A democracia não significa o poder do povo, expressão tão confusa que é possível interpretá-la em todos os sentidos e, até mesmo, para legitimar regimes autoritários e repressivos; mas significa que a lógica que desce do Estado para o sistema político e depois para a sociedade civil seja substituída por uma lógica que vá de baixo para cima, da sociedade civil para o sistema político e daí para o Estado; isso não tira a autonomia do Estado ou do sistema político. Um governo nacional ou local que estivesse a serviço direto da opinião pública teria efeitos deploráveis³².

O estado engloba o poder executivo e a administração e possui uma continuidade histórica, manifestando-se nos momentos em que a sociedade nacional é ameaçada por problemas internos ou externos³³. Ele é o responsável pela defesa do longo contra o curto prazo, assim como pela defesa da memória coletiva, pela proteção das minorias ou pelo encorajamento da criação cultural, mesmo quando esta não corresponda às demandas do grande público³⁴.

O domínio dos atores sociais é o da sociedade civil, que de modo algum pode ser reduzida a interesses econômicos, já que estes atores se orientam por valores culturais e relações sociais, em muitos casos conflitantes. Movimento social e democracia são indissociáveis. Um sistema político perde sua representatividade e a própria confiança dos eleitores quando limita-se a considerar os movimentos sociais como expressão violenta de demandas impossíveis de serem atendidas.

É o que se passa em muitos países, não somente europeus: o que é considerado como as exigências da situação internacional e a necessária austeridade faz com que a maior parte das reivindicações sejam rejeitadas como irrealistas porque ameaçam o emprego ou a segurança nacional³⁵.

Já a sociedade política tem como função unificar a diversidade da sociedade civil, papel que é desempenhado pelos partidos políticos quando eles se colocam entre

³¹ Idem, ibidem, pp. 63-4.

³² Idem, ibidem, p. 64.

³³ Idem, ibidem, p. 63.

³⁴ Idem, ibidem, p. 64.

os grupos de interesse e o estado. É preciso que os partidos não correspondam diretamente às classes sociais, pois *quase por toda a parte, os grande partidos populares de massa constituíram ameaças para a democracia em vez de serem seus defensores*³⁶.

Os atores políticos são mais que representantes do povo, palavra que designa apenas o equivalente social do estado e da nação. São eles que criam a lei e as decisões aplicadas em toda a extensão do território nacional. É por isso que um partido político não pode exigir de seus eleitos um mandato imperativo, transformando-os em delegados mais do que representantes³⁷.

Quando o sistema jurídico não elabora a lei faz parte do estado, caso contrário passa a fazer parte da sociedade política, como ocorre nos Estados Unidos. Quando os atores políticos não se submetem às demandas dos atores sociais, isto é, quando a sociedade política não se submete à sociedade civil, podem ocorrer duas situações: a união dos atores políticos com o estado, destruindo a primeira condição da democracia, e a autonomização total da sociedade política, que passa a atuar com o único objetivo de aumentar seu próprio poder, caracterizando a *partidocracia* ou corrupção política.

O enfraquecimento do sistema político e do estado, por outro lado, aparece como uma das conseqüências da globalização da economia, visto que ela conduz a um *particularismo extremo das demandas sociais e culturais*³⁸. Observa-se nitidamente este fenômeno na Europa: *por um lado, vastas competências foram transferidas para Bruxelas; por outro, formam-se grupos de interesses e de pressão de toda a espécie que não estão esperando nada do sistema político e se apoiam somente na mídia, ou então exercem uma pressão direta sobre as instituições européias*³⁹. Ali a democracia só poderá sobreviver se, na mesma proporção em que reforça a constituição de um

³⁵ Idem, ibidem, p. 85.

³⁶ Idem, ibidem, p. 64.

³⁷ Neste ponto, Touraine elabora uma crítica aos Verdes na Alemanha. Ao agir desta maneira demonstram sua *incapacidade de transformar um movimento social em força política e expõe-se assim a tensões internas que se tornam, bem depressa, insuportáveis entre 'fundamentalistas' e 'realistas'*.

³⁸ Idem, ibidem, p. 66.

³⁹ Idem, ibidem.

estado europeu, reconhecer a autonomia dos sistemas políticos nacionais frente ao conjunto⁴⁰.

Esta análise também pode explicar, nos EUA, a razão da derrota do presidente Bush - cuja ação política consagrava primordialmente o papel do estado americano no plano internacional - e a ascensão de seu adversário, o democrata Clinton, baseada em um projeto de retorno à defesa dos interesses diretos da população.

A ausência, ou mesmo a fragilidade, do sistema político é uma variável igualmente importante para analisar os acontecimentos na atual Rússia, países do leste europeu, América Latina e Brasil onde, de acordo com Touraine, a sociedade política ainda não foi arrastada pela crise do Estado⁴¹.

Ao reconhecer a sociedade política e a sua autonomia em relação ao estado e à sociedade civil, pode-se chegar à limitação do poder do estado. Tal distinção leva a uma desconfiança relacionada aos *apelos em favor da democratização do Estado ou da sociedade*, já que nem o estado tem a democracia como função primordial⁴². *Da mesma forma, os atores e movimentos sociais que animam a sociedade civil não agem naturalmente de maneira democrática, embora um sistema político só possa ser considerado democrático se representar os interesses dos atores sociais*⁴³.

Justamente por recusarem-se a reconhecer as existências autônomas das sociedades civil e política, os regimes totalitários impedem a formação de atores econômicos e culturais independentes, capazes de promover as inovações necessárias, transformando-se em um obstáculo ao desenvolvimento auto-sustentado. Para Touraine, desenvolvimento e democracia são, a longo prazo, inseparáveis.

O desenvolvimento, entendido como *um conjunto de relações sociais, ao mesmo tempo que uma política econômica*, é consequência da democracia, isto é, consequência de *um sistema de gestão política da mudança social*⁴⁴. A democracia é necessária porque existem conflitos sociais insuperáveis⁴⁵. Além de não aceitar um

⁴⁰ Neste sentido as resistências – em primeiro lugar, dinamarquesas – à ratificação do Tratado de Maastricht tiveram efeitos positivos porque este tratado, bastante explícito no que diz respeito à criação de uma moeda comum, permanece vago em matéria de políticas sociais, e silencioso sobre a partilha das responsabilidades entre o plano europeu e o plano nacional (Idem, ibidem).

⁴¹ Idem, ibidem, pp. 66-7.

⁴² Idem, ibidem, p. 68.

⁴³ Idem, ibidem, pp. 67-8.

⁴⁴ Idem, ibidem, p. 214.

⁴⁵ Idem, ibidem, p. 165.

princípio central de organização das sociedades, ela reconhece a existência destes conflitos. *Se a pluralidade dos interesses pudesse ser resolvida e culmina [sse] em uma gestão racional da divisão do trabalho e dos interesses, a democracia não seria realmente necessária*⁴⁶.

Uma decisão política, unicamente pode escolher entre um dos componentes do desenvolvimento econômico: concentração dos investimentos ou repartição dos produtos. Não existem regras técnicas que permitam combinar tais exigências e a democracia significa reconhecer esse processo político *sua abertura e transparência*⁴⁷. Resumindo, *a democracia tem como efeito principal garantir a redistribuição do produto nacional*⁴⁸.

A economia de mercado, isto é, a *destruição dos controles políticos*, é uma pré-condição do desenvolvimento, porque faz com que a economia liberte-se do domínio do estado ou de uma oligarquia⁴⁹. É também uma condição da democracia porque leva à limitação do poder do estado⁵⁰.

*E, muitas vezes, são os regimes autoritários que impõem a passagem para a economia de mercado, como foi o caso no Chile e como o é no Peru com o golpe de Estado o autogolpe, de Alberto Fujimori, após o fracasso de Alan Garcia. No entanto, tendo sido realizada a grande transformação, a democracia – definida antes de tudo como a autonomia da sociedade política – é o principal meio de criar um desenvolvimento auto-sustentado, ainda que este comece, quase sempre, por um longo período de acumulação de capitais e poder de decisão nas mãos de uma classe ou elite dirigente*⁵¹.

A concepção liberal de democracia, ao reduzir a democracia ao funcionamento das instituições políticas, leva a considerar que ela é um atributo dos países mais desenvolvidos, *dos que têm maior capacidade de fornecer respostas institucionais às demandas sociais que, em parte, são satisfeitas pelos sucessos da economia e*

⁴⁶ Idem, ibidem.

⁴⁷ Idem, ibidem.

⁴⁸ Idem, ibidem, p. 217.

⁴⁹ Idem, ibidem, p. 216.

⁵⁰ Idem, ibidem, p. 211.

⁵¹ Idem, ibidem, pp. 216-7.

*mobilidade individual*⁵². Essa posição leva a uma confusão entre o que são os problemas do sistema político e sua capacidade para responder a tais problemas no interesse da maioria da população. Nos países não-desenvolvidos, apesar da partilha do poder ser feita entre duas frações da oligarquia, a *ação democrática* continua a existir e atua, muitas vezes, substituindo os elementos arbitrários da lei e os interesses das elites pelo interesse do maior número de pessoas⁵³. Para o autor, não podemos criar expectativas que sociedades *sitiadas* pela miséria, *invadidas* por interesses ou mesmo, modos de vida que lhe são estranhos e governadas por uma ditadura, possam ter condições de administrar estas transformações *em conformidade com os procedimentos estabelecidos por pessoas sensatas*⁵⁴.

A idéia da democracia como consequência política do desenvolvimento econômico deve ser abandonada⁵⁵ em favor do papel da democracia na análise das condições que na economia de mercado conduzem ao desenvolvimento. Primeiramente temos que a cidadania, compreendida como a *consciência de filiação a um conjunto nacional regido por leis*, é imprescindível para a democracia e também, para o desenvolvimento⁵⁶. Ela necessita da existência de um estado que objetive o fortalecimento da sociedade nacional através de dois mecanismos simultâneos: integração social e modernização econômica. O segundo componente da democracia, a representação de interesses, também é fator que leva ao desenvolvimento, e pode ser equivalente a um processo de integração social, realizada através da redistribuição dos resultados. Em outras palavras, *o investimento conduz ao desenvolvimento e*

⁵² Idem, ibidem, p. 251.

⁵³ Idem, ibidem, p. 252.

⁵⁴ Idem, ibidem, pp. 251-2.

⁵⁵ *Democracia e desenvolvimento só poderão viver unidos entre si. Um desenvolvimento autoritário fica sufocado e produz crises sociais cada vez mais graves. Uma democracia que se reduz a um mercado político e não se define como a gestão das mudanças históricas perde-se na 'partidocracia, lobbies' e corrupção. Essa conclusão não converge para a tese clássica, tão bem apresentada por S. M. Lipset, da correlação entre modernização econômica e democracia política, e, portanto, do papel determinante da primeira como elemento de abertura e diversificação da sociedade. Antes de tudo devemos reconhecer a oposição entre duas concepções igualmente coerentes. Se a modernização é definida como a diferenciação crescente dos subsistemas – aliás, cada um deles é regido por uma forma específica de racionalidade – por sua vez, a democracia define-se como a ausência de qualquer poder global e, portanto, como o produto final de uma evolução comandada pelo triunfo da racionalidade instrumental e do individualismo. Se, pelo contrário, o desenvolvimento é definido como a gestão política das tensões sociais entre o investimento econômico e a participação social, nesse caso, a democracia aparece como a condição e não somente como o resultado dessa gestão, aliás, essa é a posição que defendo neste livro (Idem, ibidem, p. 217).*

⁵⁶ Idem, ibidem, p. 213.

*industrialização porque destrói os mecanismos de reprodução social em benefício das liberdades e substitui os antigos princípios de ordem por um princípio de movimento*⁵⁷.

Num plano ideal pode-se afirmar que desenvolvimento e democracia são sinônimos. Como os processos que levam ao desenvolvimento e à democracia são desequilibrados, abertos, conflitivos, etc., pode ocorrer sua separação momentânea. *A acumulação dos recursos pode dar um privilégio excessivo ao investimento em relação à partilha e, até mesmo, à especulação em relação ao investimento, enquanto uma contra-ofensiva em favor de uma partilha mais aperfeiçoada pode debilitar o investimento*⁵⁸.

Em resumo, não existe desenvolvimento sem a *gestão aberta* dos conflitos entre investimento e partilha, nem democracia *sem representação dos interesses sociais e preocupação pela sociedade nacional*⁵⁹.

2.3. DEMOCRACIA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

A idéia central do pensamento de Touraine é a de que, na definição de democracia, são mais importantes os inimigos que ela combate do que os princípios que defende⁶⁰.

Antes do século XVIII a democracia afirmava a correspondência entre vontade individual e vontade geral (ou do estado). A idéia de democracia de Rousseau passava pela formação de uma associação que fosse capaz de defender e proteger os associados e seus bens de toda força comum, onde cada um só tivesse que obedecer a si mesmo, permanecendo tão livre quanto antes⁶¹. Kelsen criticará tal raciocínio

⁵⁷ Idem, *ibidem*.

⁵⁸ Idem, *ibidem*.

⁵⁹ Idem, *ibidem*, p. 219.

⁶⁰ Idem, *ibidem*, p. 25.

⁶¹ Hostil ao parlamento inglês, Rousseau pretendia *Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes*. (ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato social ou Princípios do direito político*. Tradução de L. S. Machado. SP: Abril S.A. Cultural, 1983. p 32 e TOURAINE, *O que é ...* p. 49)

afirmando que a idéia de contrato social baseia-se em uma vontade subjetiva, enquanto a vontade geral não é a vontade de todos e muito menos da maioria. Em resumo, a noção de povo termina por dissimular a unidade do estado, não existindo correspondência entre ele e os indivíduos⁶².

Tendo estado bastante perto dos social-democratas austríacos após a Primeira Guerra Mundial, Kelsen deduz daí que os partidos são indispensáveis para a democracia; no entanto, ainda mais importante é sua recusa do Estado identificado com o povo e recebendo assim, uma autoridade sem limites sobre as vontades individuais⁶³.

O marxismo contribui para desfazer de vez esta idéia, ao afirmar que a realidade social é formada por grupos de interesse, categorias e classes sociais, sendo a vida política dominada pela pluralidade dos grupos sociais e não pela unidade do estado. Naquele momento cabia aos democratas lembrar aos defensores de um poder popular, que se considerava como a emanção de um povo ou nação, que não há democracia sem pluralismo político e sem eleições livres. Hoje, um democrata deve preocupar-se com a situação de muitos países tendo em vista a fragilidade dos elos entre atores sociais e agentes políticos. Em suma, uma definição atual de democracia precisa proteger as liberdades dos indivíduos e grupos contra a onipotência do estado⁶⁴. *Hoje, na Europa, os democratas reconhecem-se por serem adversários da purificação étnica. (...) O que se passa na Bósnia demonstra que a democracia não se define pela participação, nem pelo consenso, mas pelo respeito das liberdades e da diversidade⁶⁵.*

Um conceito que veja a democracia como um sistema de mediações entre estado e atores sociais – que admita a influência mútua – pode ser responsável pelo seu fortalecimento. *Nossas liberdades democráticas degradam-se porque deixaram de tratar dos problemas sociais agudos⁶⁶.*

Atualmente é preciso combater o pensamento liberal, que privilegia uma definição política da democracia, e que ao observar a sociedade, nega a existência de conflitos estruturais entre interesses opostos. Ao contrário, ele vê a sociedade

⁶² TOURAINE, *O que é ...* p. 63.

⁶³ Idem, *ibidem*, pp. 59-60.

⁶⁴ Idem, *ibidem*, p. 59.

⁶⁵ Idem, *ibidem*, p. 25.

⁶⁶ Idem, *ibidem*, p. 87.

*...como uma espécie de maratona: no centro, um pelotão que corre cada vez mais depressa; na frente, algumas estrelas que atraem a atenção do público; atrás, aqueles que, mal alimentados e mal equipados, vítimas de distensões musculares ou crises cardíacas, estão excluídos da corrida*⁶⁷.

O pensamento liberal, que define a democracia em termos de uma teoria democrática enquanto *gestão racional da sociedade* e reduz a gravidade dos problemas, acaba por colocá-la em perigo⁶⁸. Touraine salienta que este perigo foi particularmente grande no momento em que os países *abandonavam a sociedade industrial que era dominada pela oposição entre empregadores e assalariados*, o que acarretava enfraquecimento e fragmentação dos atores sociais. Nestes países a maior parte da população ativa já não faz mais parte do mundo operário mas também não passou para o mundo empresarial. São sociedades que não são só definidas pela produção industrializada. Podem também ser definidas pelo consumo e comunicação de massa, mobilidade social e migrações, variedade de costumes e mesmo, a defesa do meio ambiente. Assim, torna-se impossível reduzir a vida política a atores que só correspondem parcialmente à realidade⁶⁹.

A relação de dependência entre as forças políticas e sociais está em transformação, embora não tenha deixado de existir. Fala-se hoje em uma crise da representação política, responsável pela participação, que pode implicar na degradação da democracia, reduzida a uma concepção puramente institucional, isto é, de mercado político aberto⁷⁰.

Veja-se o que ocorre com a concepção corrente de partidos políticos que possuem o monopólio de sentido da ação coletiva, ou seja, são *a expressão concreta da 'consciência por si' das classes sociais*.

Inversamente, quando a ação social é definida como a reivindicação da liberdade, a defesa do meio ambiente, a luta contra a "comercialização" de todos os aspectos da vida,

⁶⁷ Idem, *ibidem*.

⁶⁸ Para Touraine, uma Democracia *renuncia a si mesma quando se contenta com sentimentos humanitários no momento em que seria necessário intervir diretamente, como na Bósnia, para pôr fim a uma política que destrói os fundamentos da democracia* (Idem, *ibidem*).

⁶⁹ Idem, *ibidem*, pp. 79-80.

⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 83.

*torna-se responsável pelo seu próprio sentido, pode, até mesmo, se transformar em partido político ou, pelo menos, impor suas prioridades a um partido reforçado por ela*⁷¹.

Os partidos que representavam classes sociais devem passar a representar *projetos de vida coletiva, por vezes, até mesmo, movimentos sociais*⁷². Os atores sociais, por sua vez, devem deixar de legitimar suas ações com o reconhecimento dos partidos políticos e serem capazes de, autonomamente, dar-lhes sentido. É quando a concepção de pensamento democrático, aqui considerada, *se opõe o mais diretamente possível ao jacobinismo à maneira francesa e ainda mais claramente ao leninismo: ambos devem ser considerados como forças antidemocráticas tanto por sua orientação geral, como por suas práticas históricas*⁷³. Neste ponto, Touraine estabelece claramente o vínculo entre um governo que deve representar os interesses da maioria com os reais interesses dela, combatendo uma concepção puramente procedural de democracia. Para que este governo represente, realmente, as “classes mais numerosas” e também as mais dependentes das decisões tomadas pelas elites, é preciso que se *defina em favor de seu elo com os interesses das categorias populares*⁷⁴. Ora, *o que dá uma tonalidade ‘popular’ à idéia democrática é que esta opõe um princípio de igualdade às desigualdades sociais*⁷⁵. De nada serviria falarmos em igualdade de direitos se tal igualdade *não se traduzisse em pressões em vista da igualdade de fato, ou seja, em vista de uma ‘certa igualdade de condições’*⁷⁶.

E as posições da *esquerda*, compreendida enquanto *forças políticas que fazem apelo ao povo*, continuam a ser democráticas? A esta questão Touraine responde negativamente⁷⁷. A evolução histórica da idéia de democracia na esquerda mostra que ela muitas vezes acabou por ser destruída, em seu próprio nome ou em nome da classe operária. Este tema provocou divisões profundas e até mesmo violentas nos debates das esquerdas europeia e latino-americana.

⁷¹ Idem, ibidem, p. 80.

⁷² Idem, ibidem.

⁷³ Idem, ibidem, p. 81.

⁷⁴ Idem, ibidem, p. 89.

⁷⁵ Idem, ibidem.

⁷⁶ J.J. Rousseau, apud TOURAINE, *O que é ...* pp. 89-90.

⁷⁷ TOURAINE, Alain. *O que é ...* p. 90.

Durante muito tempo e em muitos países, essa palavra foi condenada. Falou-se em democracia burguesa ou formal e os partidos comunistas lutaram em favor da ditadura do proletariado, enquanto as guerrilhas na América Latina ou África recusavam a ação de massa e concentravam sua ação, não na mobilização popular nem tampouco, na criação de um partido de vanguarda de inspiração leninista, mas no ataque direto do Estado considerado como o elo mais frágil da dominação imperialista. As guerrilhas urbanas européias, à maneira italiana ou alemã, adotaram as mesmas análises e procuraram causar terror aos dirigentes no sentido de os enfraquecer e permitir assim a libertação de uma hipotética vontade revolucionária das massas⁷⁸.

Todas estas situações mostram que assim como *o caminho* da democracia esteve afastado das ditaduras ele também esteve afastado da via revolucionária⁷⁹. Todas as vezes que o *apelo ao povo*, quer ele tenha sido feito pela esquerda, quer pela direita, passou a colocar o estado numa posição superior à dos atores sociais e de suas relações (conflitivas ou mesmo negociadas), deixando de ser democrático. Para fazer esta mudança de planos, os regimes autoritários sempre invocaram *a falta de maturidade de suas sociedades ou as ameaças exteriores e interiores que pesavam sobre elas*⁸⁰.

Quando o sistema político, que é um elo entre a sociedade civil e o estado, privilegia o estado em detrimento da sociedade civil estamos frente ao autoritarismo, em todas as suas formas, *burocrática, repressiva ou militar*. Tendendo para a sociedade civil, pode ocorrer que ele perca sua capacidade de vincular-se ao estado, o que pode *provocar neste uma reação antidemocrática, oligárquica, tecnocrática ou militarista*. Para termos um regime democrático é preciso que simultaneamente ocorra *a liberdade das escolhas políticas e a representação pelos dirigentes dos interesses da maioria. É inútil e perigoso dar a prioridade a um desses elementos*⁸¹.

Outro problema que a esquerda precisa enfrentar é o *esquerdismo cultural*. Ainda hoje, muitos países não conseguiram construir sua unidade nacional nem conheceram tal integração de modo forte, apesar de sobreviverem identificações com coletividades particulares ou minorias. Nestas situações os indivíduos definem-se

⁷⁸ Idem, ibidem, pp. 90-1.

⁷⁹ Idem, ibidem, p. 254.

⁸⁰ Idem, ibidem, p. 92.

⁸¹ Idem, ibidem.

mais pelo que são do que por sua concepção de vida coletiva⁸². Nestes casos, *é desejável que as minorias sejam reconhecidas em uma sociedade democrática, com a condição de que reconheçam a lei da maioria e não sejam absorvidas pela afirmação e defesa de sua identidade*⁸³. A postura das minorias, favorável a uma ruptura com a maioria, por considerá-la como *alienada e manipulada*, ameaça a democracia que *pressupõe uma certa confiança no voto da maioria*.

*A democracia se apóia na idéia de conflito social, mas é incompatível com a crítica radical de toda a sociedade – não só com o multiculturalismo extremo, mas também com o foquismo – que, em nome de uma teoria extrema da dependência, rejeitava toda ação de massa e apenas acreditava na violência dirigida contra um Estado pseudonacional, agente do imperialismo*⁸⁴.

Refletir criticamente sobre a democracia só tem utilidade se contribuir para alimentar o processo democrático, associando-a aos movimentos sociais. É preciso descobrir os conflitos mais importantes de nossa sociedade e a natureza dos novos movimentos sociais que deverão ser levados à consideração dos partidos políticos. A descoberta destes novos desafios sociais e culturais é tarefa dos intelectuais, muito mais do que de políticos. O sistema político precisa receber as *reivindicações, contestações e utopias* capazes de tornar nossa sociedade mais consciente de suas orientações e seus conflitos. Ele pensa que está pacificado porque transformou aquilo que eram reivindicações internas em ameaças exteriores criando uma aparência de *ausência de conflitos* geradora de uma *cintura de violência* em torno de si. A defesa da democracia só se dará se ela aumentar suas capacidades de reduzir a injustiça e a violência⁸⁵. Uma sociedade que se diz *rica, aberta e diversificada*, não pode deixar fora do espaço público as reivindicações mais importantes. Isto foi o que ocorreu nos debates políticos do século XIX entre conservadores e liberais, laicos e católicos, monarquistas e republicanos, que enfraqueceram a democracia por não considerarem às demandas operárias e as primeiras reivindicações femininas⁸⁶.

⁸² Idem, ibidem, p. 94.

⁸³ Idem, ibidem, p. 95.

⁸⁴ Idem, ibidem.

⁸⁵ Cf. TOURAINE, *O que é ...* p. 95.

⁸⁶ Cf. TOURAINE, *O que é ...* pp. 87-8.

O imigrante é, para Touraine, a figura emblemática da sociedade moderna (está integrado e ao mesmo tempo é estranho a sociedade em que vive). Cabe a sociedade *viver sua experiência como o retorno de uma parte da experiência humana de que ela se tinha privado ou perdido*⁸⁷. O elemento que a define como sociedade democrática é *a qualidade das diferenças reconhecidas, administradas por ela, a intensidade e profundidade do diálogo entre experiências pessoais e culturas diferentes umas das outras e que dão outras tantas respostas, todas particulares e limitadas, às mesmas interrogações gerais*⁸⁸. Em suma, a democracia só existe se estiver *produzindo-se e recriando-se constantemente*⁸⁹. Muito mais do que uma idéia, ela é um processo:

*A democracia só existe pela combinação de princípios diversificados e, em parte, opostos, pelo fato de que ela não é o sol que ilumina toda a sociedade, mas uma mediação entre o Estado e a sociedade civil. Se se inclina demasiadamente para um lado, vai reforçá-lo de forma perigosa em detrimento do outro. Isso é, geralmente, mais bem compreendido pelos constitucionalistas e juristas do que pelos fundadores da filosofia política que procuram definir o espírito da democracia quando, afinal, esta é, antes de tudo, um conjunto de garantias de procedimentos que garantem o estabelecimento de relações entre a unidade do poder legítimo e a pluralidade dos atores sociais*⁹⁰.

A democracia deve, então, combinar três mecanismos institucionais básicos: associar direitos fundamentais à definição da cidadania propiciada pelos instrumentos constitucionais; respeitar os direitos fundamentais com a representação dos interesses, objeto dos códigos jurídicos e a fundir a representação com a cidadania, função exercida pelas eleições parlamentares livres⁹¹.

Os fundamentos da democracia, atualmente, encontram-se na esfera cultural. Por cultura democrática devemos entender uma concepção do ser humano que oponha uma sólida resistência ao poder absoluto, mesmo que validado por uma eleição, e que

⁸⁷ Idem, ibidem, p. 262.

⁸⁸ Idem, ibidem.

⁸⁹ Cf. TOURAINE, *O que é ...* pp. 102-3.

⁹⁰ Idem, ibidem, p. 102.

⁹¹ Idem, ibidem, p. 103.

provoque o desejo de criar e preservar as condições institucionais da liberdade pessoal⁹², já que

... os dois princípios elementares de uma cultura democrática são a importância central da liberdade do sujeito pessoal e a consciência das condições públicas dessa liberdade privada. A identificação do homem com o cidadão, libertadora no final do século XVIII, tornou-se perigosa. O apelo à participação leva, com maior frequência, à rejeição ao estrangeiro do que à ampliação das liberdades de cada um; além disso, em uma sociedade de massa, a obsessão da homogeneidade, que já deixava Tocqueville em estado de inquietação, tornou-se um poderoso fator de exclusão⁹³.

2.4. A DEMOCRACIA VIGENTE

Analisando as condições da democracia nos países em desenvolvimento Touraine afirma que é preciso definir, com precisão, o termo, para que não sejam apontados como democráticos os regimes não-autoritários⁹⁴.

No caso da América Latina, especificamente, quando se estuda a queda dos regimes autoritários que antes haviam derrubado os estados *nacional-populares*, ele considera que não podemos reduzir a democracia e pensar que houve uma democratização.

A fragilidade dos regimes surgidos de eleições livres, como o de Alberto Fujimori no Peru, a queda de Andrés Pérez na Venezuela e de Fernando Collor no Brasil, sem mencionar a corrupção e fraude eleitoral em inúmeros países, nos lembram a grave insuficiência de uma definição –somente negativa – da democracia⁹⁵.

Para podermos falar em democratização não basta abolir o monopólio militar e instaurar eleições livres. Nestes países as desigualdades sociais aumentam, os direitos do homem são violados, faltando consciência de cidadania. Alain Touraine considera

⁹² Cf. TOURAINE, Alain. *O que é ...* p. 156.

⁹³ Idem, *ibidem*.

⁹⁴ Cf. TOURAINE, Alain. *O que é ...* p. 219.

⁹⁵ Idem, *ibidem*, pp. 249-250.

que somente em alguns países como o Chile e Uruguai podemos observar uma democracia de acordo com a definição que ele adota, embora a América Latina tenha sido reintroduzida nos mercados mundiais e os fluxos líquidos de capitais tenham, em 1990, voltado a ser positivos *a heterogeneidade estrutural, segundo a expressão de Aníbal Pinto, é tão grande que a unidade nacional de muitos países fica enfraquecida ou desaparece*⁹⁶.

A adoção de uma política *puramente liberal*, no caso dos países em desenvolvimento, produzirá invariavelmente efeitos contrários à democracia. Ao difundir, em uma parte considerável da população, *o estilo de vida* dos países ricos, exclui a outra parte que fica à margem da participação da vida social enquanto consumidora e cidadã. Estes países, são hoje, *arrastados, em condições muito mais perigosas do que os países centrais, para a dualização reforçada de uma sociedade dividida entre a massa que consome e os marginais que são excluídos*⁹⁷. A democratização deve ser feita através de uma *gestão negociada* das mudanças econômicas e sociais instrumentalizada pela ação política, demonstrando uma vontade de dar prioridade à luta contra as desigualdades. O Brasil ocupará uma posição vantajosa nesta questão, pois trata-se de um país onde os atores sociais estão bem constituídos, desde que consiga sair de uma crise política e financeira provocada pela *manutenção parcial do antigo papel do Estado*⁹⁸.

As mesmas categorias usadas para a América Latina podem também ser usadas para a análise da Europa pós-comunista, em se respeitando as diferenças, em ambos os casos, *a economia de mercado não garante, por si só, o desenvolvimento ou a democracia*⁹⁹ e observa-se o aparecimento de duas categorias de países: os que conseguem administrar as tensões e contradições características de um modelo estatal esgotado, graças à solidez do respectivo sistema político, e a que abriga os que sucumbem a estas contradições, podendo ocorrer uma restauração do regime autoritário. Esta é a conclusão a que chega Touraine quando afirma que

A América Latina está dividida entre os países que estão envolvidos pela violência, corrupção e economia clandestina e

⁹⁶ Idem, *ibidem*, p. 247.

⁹⁷ Idem, *ibidem*.

⁹⁸ Idem, *ibidem*, p. 249.

⁹⁹ Idem, *ibidem*, p. 248.

cujo sistema de representação política é incapaz de administrar as relações entre interesses que se tornaram estranhos uns aos outros e, por outro lado, os países cujo sistema político se reconstruiu e mostrou seu vigor. Na América Latina, assim como na Europa pós-comunista, o sucesso da reconstrução pós-autoritária dependerá não dos movimentos populares ou da lógica da economia, mas do funcionamento do sistema político¹⁰⁰.

Mas se na Europa pós-comunista a tarefa principal neste momento deve ser a criação de um estado e de empresários, na América Latina é preciso, antes de mais nada, *criar atores sociais e políticos capazes de lutar contra as desigualdades que tornam impossíveis a democracia e o desenvolvimento*. No Brasil, por exemplo, *o modelo bismarckiano tinha dado bons resultados, mas ele tem dificuldades em se desfazer de seu nacionalismo e encontra-se paralisado pelo populismo conservador de um Estado que substituiu a redistribuição dos anos felizes pela corrupção dos anos difíceis¹⁰¹.*

Já a Argentina necessita de uma mudança de postura no mundo empresarial capaz de fazer com que o setor dispense as subvenções do estado, adquirindo assim um *espírito industrial* (o Brasil e a Venezuela, possuem esta capacidade de empreendimento e devem dar prioridade à redução das desigualdades sociais¹⁰²).

Parece óbvio para Touraine, que a análise da democracia neste final do século leva a conclusão de que ela teria alcançado grandes vitórias. Ela é, todavia, aparente. *Na verdade a democracia só alcançou poucas vitórias e até mesmo travou bem poucas batalhas¹⁰³*. Existiriam momentos gloriosos como, em 1980-81, o *Solidariedade*, na Polônia. No continente americano, ditaduras militares concordaram com a devolução do poder às autoridades civis, como no Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai. A exceção foi a Argentina, em que a derrota militar provocou esta mudança de poder. Mas, *a euforia criada pela queda de regimes odiosos tanto quanto ineficazes foi acompanhada de uma estranha ausência de reflexão sobre a democracia, definida somente como a ausência de poder autoritário ou totalitário¹⁰⁴.*

¹⁰⁰ Idem, ibidem, p. 250.

¹⁰¹ Idem, ibidem, p. 248.

¹⁰² Idem, ibidem.

¹⁰³ Idem, ibidem, p. 351.

¹⁰⁴ Idem, ibidem.

Refletindo sobre os países pós-comunistas, observa-se, após a queda do Muro de Berlim, que a economia de mercado comanda todas as outras mudanças enquanto ocorre um rápido esgotamento dos projetos políticos. O papel dos intelectuais, importante antes da queda, parece ter diminuído de importância ou até mesmo desaparecido. *Nem a educação nem a justiça social mobilizam fortes reflexões; a única questão que apaixona é saber de onde virão os capitais e os empresários a países que não possuem nem produzem nem uns nem outros*¹⁰⁵.

O declínio do interesse pela democracia ocorre também nos países ocidentais, onde os objetivos da gestão política acabaram por tornar-se eminentemente econômicos, com ênfase para a *competitividade internacional, equilíbrio da balança comercial, solidez da moeda, capacidade de desenvolver novas tecnologias*¹⁰⁶. Resumindo, *a democracia é considerada tão natural quanto a economia de mercado ou o pensamento racional e se acha que deve mais ser protegida que desenvolvida e organizada*¹⁰⁷.

Estas sociedades caracterizam-se, em primeiro lugar, pela adoção do modelo liberal. Possuem um desenvolvimento *endógeno*, em que a ação modernizadora confunde-se com o exercício da modernidade, onde a vida social é racionalizada através de uma grande diferenciação dos subsistemas, distribuídos em esferas econômica, política, judiciária, religiosa e cultural¹⁰⁸. Apesar de estarem historicamente vinculadas à democracia, é preciso reconhecer que tal vínculo *não traz nenhuma resposta à dominação da vida política pelos donos da sociedade civil, notadamente pelos donos do dinheiro, e não impede a sociedade liberal de ser, ao mesmo tempo que uma sociedade de integração, uma sociedade de exclusão*¹⁰⁹. Ao mesmo tempo que a sociedade liberal é o *único refúgio* para as vítimas dos sistemas totalitários ela produz a exclusão,

... porque ela é aberta, porque é integradora e flexível que sua exclusão é tão dramática enquanto em uma sociedade hierarquizada, imóvel ou pouco mobilizada, era como uma casa velha, cheia de recantos e de esconderijos protetores. As

¹⁰⁵ TOURAINE, Alain. *Critica da...* pp. 352-3.

¹⁰⁶ Idem, *ibidem*, p. 352.

¹⁰⁷ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁸ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁹ Idem, *ibidem*.

sociedades tradicionais não separam a marginalidade da inferioridade, a pobreza da exploração. As sociedades modernas liberais, suprimindo em grande parte as marcas e os constrangimentos da inferioridade, 'libertam' a marginalidade. Quanto mais abertas e igualitárias são as nossas sociedades, mais elas acentuam a marginalidade e até mesmo a exclusão daqueles que se referem a outras normas sociais ou culturais que não às do 'mainstream' ou que acumulam os 'handcaps' pessoais e coletivos¹¹⁰.

Esta descrição corresponde melhor à sociedade liberal dos Estados Unidos, país de cultura profundamente democrática, onde não existem muitas barreiras culturais e sociais levantadas na Europa pelas 'ordens' ou as classes superiores para se proteger, mas onde abundam os guetos e as formas extremas de miséria e de decomposição social, do que à europeia, marcada por uma longa tradição social-democrata, onde a segurança social recebe uma parte tão (até mais) importante do produto nacional¹¹¹.

Quando nos afastamos dos centros da economia planetária, a exclusão aumenta. Na América Latina, a abertura promovida ao mercado mundial – muitas vezes preparada pelos regimes autoritários antipopulistas – foi acompanhada pela democracia e também pelo acirramento deste fenómeno. A política econômica das ditaduras militares, de substituição do protecionismo por uma política liberal de busca de vantagens comparativas no mercado mundial, segue sendo aplicada. Logo, a tendência que havia dominado na década passada de aumento da marginalidade e do setor informal da economia, não se inverteu. Ao contrário, aumentou, sendo que

Os pobres se tornaram mais pobres, grandes setores da classe média tradicional – professores, funcionários, etc. – viram sua situação deteriorar-se gravemente, enquanto que os ricos mantinham suas posições e lucravam com a exportação maciça dos capitais geralmente fornecidos pelo endividamento externo de seu país. Esta desigualdade crescente, que os pesquisadores do PREALC chamaram de "dívida social" destes países, marca os limites da democratização¹¹².

É uma reflexão que comprova a inviabilidade de uma análise meramente institucional (cujo ponto de partida são as eleições livres) para a análise da ação

¹¹⁰ Idem, ibidem.

¹¹¹ TOURAINE, Alain. *Crítica da ...* pp. 352-3.

democratizante, em que é necessário contemplar as questões referentes à cidadania e à participação política¹¹³. O fato de se encontrarem afastadas dos *centros da economia planetária* faz com que o autor levante a hipótese de sociedades latino-americanas com sociedade civil fraca, antes *dirigidas por um despotismo esclarecido ou por uma ditadura mais ou menos totalitária*, onde a democracia leva à formação de *movimentos populares fortemente mobilizadores*¹¹⁴. Tais movimentos acabam por trazer de novo a idéia de revolução, incompatível com a democracia.

A observação dos regimes autoritários modernizadores (alemão, japonês, turco, mexicano e brasileiro) parece levar à conclusão de que teria sido *a mobilização social de orientação quase sempre revolucionária, que contribuiu para o desenvolvimento da sociedade civil*¹¹⁵. Ora, depois das experiências dramáticas do totalitarismo do século XX – experiências que, na maior parte das vezes, apoiaram-se, de início, em uma revolução social - é preciso *ir mais longe*¹¹⁶. Num regime totalitário, cujos contestadores são isolados, são poucas as chances da democracia. Sendo assim, a queda destes regimes deve-se muito mais *à sua decomposição interna*, do que à vitória de movimentos populares de oposição, o que *leva à vitória quase que passiva de uma democracia reduzida a uma livre escolha política, cujo caráter superficial é rapidamente revelado pela fragilidade da participação política e mesmo dos partidos políticos, como vimos na União Soviética após a derrota do putsch do verão de 1991*¹¹⁷.

Como nos países desenvolvidos, são as *forças de libertação cultural* das novas democracias que absorveram a maior parte dos movimentos sociais do período anterior que poderão indicar em que condições se opera a mudança. Mesmo que sejam incipientes, estes movimentos foram os únicos capazes de resistir à influência da sociedade de consumo. Estes movimentos sobre cuja ação se funda a democracia formam-se não mais em nome do produtor e sim do consumidor, contra as indústrias culturais controladoras da informação, isto é, formam-se em nome da cultura e da personalidade e não mais da economia. As demandas surgem com dificuldade, visto

¹¹² Idem, *ibidem*, pp. 353-4.

¹¹³ Idem, *ibidem*, p. 361.

¹¹⁴ Idem, *ibidem*.

¹¹⁵ Idem, *ibidem*, p. 362.

¹¹⁶ Idem, *ibidem*.

¹¹⁷ Idem, *ibidem*, pp. 362-3.

que a sociedade de consumo, de forma não violenta, exerce influências de grande eficácia, embora não comparáveis às dos regimes totalitários¹¹⁸.

Assim como em outros tempos os movimentos anticapitalistas uniram-se às políticas antiimperialistas. Hoje assistimos à associação de duas críticas: a cultural da sociedade de consumo e a moral e política da sociedade totalitária. Estas duas formas de protesto possuem em comum um apelo à liberdade pessoal e ao respeito a uma identidade coletiva aplicável a toda a humanidade¹¹⁹.

¹¹⁸ Idem, *ibidem*.

¹¹⁹ Idem, *ibidem*, p. 363.

3. O CONCEITO DE DEMOCRACIA NA OBRA DE NORBERTO BOBBIO

3.1. CONTEXTO TEÓRICO E DEMOCRACIA COMO MÉTODO

Disposto a fazer uma crítica à teoria democrática de Norberto Bobbio, Perry Anderson inicia seu ensaio afirmando a inserção do mestre italiano na linhagem dos pensadores que procuram conciliar liberalismo e socialismo. Assim, Bobbio estaria ao lado de Stuart Mill, J. A. Hobson, John Dewey, Bertrand Russell, C. B. Macpherson, John Rawls, Robert Dahl, David Held.¹ Comparando o pensamento de Bobbio com os de Mill, Russell e Dewey, Anderson considera que, contrariamente aos outros, filósofos originais de estatura superior, trata-se de um filósofo cujas idéias centrais são derivadas dos clássicos, pois

... embora não tenha feito contribuições comparáveis às deles, sua compreensão das principais tradições do pensamento político ocidental – de Platão e Aristóteles a Tomás de Aquino e Althusius, de Pufendorf e Grotius a Spinoza e Locke, de Rousseau ou Madison a Burke e Hegel, de Constant e De Tocqueville a Weber ou Kelsen – é maior, não apenas no que diz respeito ao tempo, mas também em escopo e profundidade. Em Bobbio, o conhecimento da filosofia política é fundamentado por estudos de direito constitucional e familiariedade com a ciência política².

Sobre a importância dos clássicos na obra de Bobbio, é importante acrescentar que, de acordo com Merquior, seu pensamento político não pode ser compreendido sem considerarmos sua essência, em

... diálogo constante com os clássicos, de Platão, Aristóteles e Cícero a Weber e Kelsen: Tanto os antigos como também os primeiros clássicos modernos, como Maquiavel e Bodin, Althusius e Harrington, são encontrados em suas páginas com tanta frequência quanto Tocqueville e Mosca, Schumpeter, Dahl e Macpherson. Contudo, em Bobbio o constante intercuro com os antigos da teoria política não é nunca uma repugnância à sociedade moderna, como o foi, por exemplo,

¹ ANDERSON, Perry. As Afinidades de Norberto Bobbio. Tradução de Heloisa Jahn. in *Novos Estudos CEBRAP*, julho de 1989, n. 24, SP pp. 21-2.

² Idem, *ibidem*.

em Leo Strauss. A estrutura clássica é especialmente visível em Estado, governo, sociedade (1985), o que há de mais próximo, atualmente, de um ideal compêndio de teoria política moderna. Nele, Bobbio surge como um grande e sutil codificador, com muitas visões penetrantes do pensamento político através da história ocidental³.

Para analisar as coordenadas liberais de Bobbio, Perry Anderson debruça-se sobre um outro liberalismo, além do inglês, do francês e do alemão: o liberalismo italiano. A unificação italiana não se concretizou, como na Alemanha, sobre o cadáver, e sim sob a bandeira do liberalismo. O liberalismo do *Risorgimento* legitimava-se duplamente: era a ideologia constitucional dos piemonteses moderados, predominantes durante a monarquia e a *definição secular de um estado italiano criado contra a vontade da Igreja católica⁴.*

Estas características singulares do liberalismo italiano, fizeram com que uma *agenda liberal normal*, fosse durante muito tempo supérflua. O liberalismo neste país estava tão identificado com a construção da nação e com a causa do estado leigo que fez com que facetas fundamentais ao liberalismo clássico, como a liberdade política e a honestidade eleitoral, fossem pouco desenvolvidas:

Esse foi o país onde o regime oligárquico e manipulador de Giovanni Giolitti, com sua ampla dose de violência repressora e de corrupção cooptativa, se autodefiniu como liberal até o início da Grande Guerra; onde a maior cabeça teórica do liberalismo econômico, Vilfredo Pareto, proclamou a necessidade de um terror branco para esmagar o movimento dos trabalhadores e liquidar a democracia parlamentar; onde o maior filósofo italiano, Benedetto Croce, paladino de seu próprio liberalismo ético, exaltou os massacres da 1ª. Guerra e aprovou a investidura de Mussolini no poder⁵.

Só que seriam estas deformações as responsáveis pelo fortalecimento do liberalismo italiano no século XX, visto que em nenhum outro país *o destino do liberalismo foi tão polimorfo e paradoxal*. Porque seus ideais clássicos foram celebrados e ao mesmo tempo falseados *eles tiveram condições de manter um poder normativo radical que haviam perdido em toda parte, e iriam mostrar-se capazes de*

³ MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo ...* p. 213.

⁴ ANDERSON, P. op. cit., p. 22.

⁵ Idem, ibidem, pp. 22-3.

*assumir as formas mais inesperadas e inflamáveis em oposição à ordem estabelecida*⁶.

Norberto Bobbio seria herdeiro da *ambigüidade deste legado*:

*Trata às figuras de Giolitti e Pareto com respeito e admiração; a de Croce, às vezes, quase com veneração. As marcas do historicismo de Croce, especialmente, são muito fortes em um setor de seu pensamento. Não obstante, ao mesmo tempo ele salienta a indiferença da teleologia filosófica de Croce a todos os valores institucionais do liberalismo político por quem tem apreço, sua irrelevância quase absoluta para a agenda prática de uma democracia moderna – que, a seu ver, exigiu um embasamento atemporal dos direitos naturais que, para Croce eram um anátema. Porque o liberalismo de Bobbio é essencialmente uma doutrina de garantias constitucionais da liberdade individual e dos direitos civis dentro da tradição empírica de Mill, que ele associa particularmente à Inglaterra; e seus maiores heróis na Itália foram os pensadores que podiam ser considerados como próximos disso – as figuras menos representativas de Carlo Cattaneo, que defendeu Milão contra os austríacos em 1848, e de Luigi Einaudi e Gaetano Salemini, que não se sujeitaram ao fascismo em 1924*⁷.

O interesse do pensamento de Bobbio decorre, justamente, do confronto entre o liberalismo político clássico, mediado pela experiência distintiva italiana, com a tradição teórica do socialismo⁸. Só que a ponte entre socialismo e liberalismo, construída por Bobbio, (à diferença de outras, construídas por autores como Dewey e Russell), não foi um episódio intelectual relativamente isolado: fazia parte de um movimento coletivo que desempenhava um papel político fundamental numa época de guerra civil e nacional⁹. Nos anos de resistência ao fascismo ele passou a ser socialista, mas assim como os anglo-saxônicos que o precederam, não abandonaria sua crença primeira: muito mais do que um apreço especial pelo livre-mercado ele mantinha um denso compromisso com o estado constitucional. Era um liberalismo político, e não econômico – diferença formulável de forma mais nítida em italiano que nas outras línguas, na distinção (que Croce se encarregou de tornar famosa)

⁶ Idem, *ibidem*, p. 23.

⁷ Idem, *ibidem*.

⁸ Idem, *ibidem*, p. 25.

⁹ Idem, *ibidem*.

entre *liberalismo e liberismo*¹⁰. Somente um liberalismo com tais características teria condições de viabilizar uma passagem para o socialismo¹¹.

O pensamento de Bobbio se sobressai, igualmente quando recusa uma análise da política como tal, *os intrincados mecanismos para ganhar ou perder poder que tanto fascinaram Machiavelli e Mosca, ou mesmo Gramsci (e, ao nível do detalhe cotidiano degenerado, o parlamento e a imprensa do país até o dia de hoje) – e rumo às questões do Estado que preocuparam muito mais Madison, Hegel ou De Tocqueville*¹².

Anderson acrescenta dois pontos a estas análises políticas de Bobbio numa ótica institucional do estado: o fato de que todos os estados, em última instância, apóiam-se na força e no exame do *potencial irredutivamente violento das relações inter-estados, aquém de qualquer regulamentação interna*, considerando-o como parte da soberania política¹³. *Para Bobbio, como para Hegel e Treitschke a história e a teoria do conflito militar são parte integrante, necessariamente de qualquer reflexão realística sobre o Estado*¹⁴. Esta posição não o impediu de opor-se firmemente à corrida armamentista nuclear¹⁵.

¹⁰ Idem, ibidem.

¹¹ *Ao explicar a sua própria visão da relação entre os dois, Bobbio escreveu, muito mais tarde: 'Pessoalmente, considero o ideal socialista superior ao liberal'. Porque argumentava, o primeiro compreende o segundo, enquanto o contrário não é verdadeiro. 'Embora não se possa definir igualdade em termos de liberdade, há pelo menos um caso em que se pode definir liberdade em termos de igualdade' – ou seja 'aquela condição em que todos os membros de uma sociedade consideram-se livres porque são iguais em seu poder'. Portanto socialismo é o termo mais abrangente* (Idem, ibidem).

¹² Idem, ibidem, p. 27.

¹³ Idem, ibidem, p. 28.

¹⁴ Idem, ibidem.

¹⁵ Ver, entre outras obras de Bobbio: *Il problema della guerra e le vie della pace*. No *Futuro da democracia*, unindo esta compreensão do estado, enquanto teoria do conflito militar, com o tema da democracia, a partir de uma idéia que aparece em Kant, Bobbio refere-se à possibilidade de que a constituição interna de um estado viesse a ser um obstáculo à guerra: *No entanto, embora admitindo que possa estar correndo um certo risco, creio ser possível fazer uma constatação final: nenhuma guerra explodiu até agora entre estados dirigidos por regimes democráticos. O que não quer dizer que os estados democráticos não tenham feito guerras mas apenas que jamais as fizeram entre si. A observação é temerária, como já reconheci, mas prefiro fazê-la a aguardar um desmentido. Será que estava certo Kant quando proclamou como primeiro artigo definitivo de um possível acordo pela paz perpétua que 'a constituição de cada estado deve ser republicana'? Certo, os conceito de 'república' ao qual se referia Kant não coincidem com o conceito atual de 'democracia', mas a idéia de que a constituição interna de um estado viesse a ser um obstáculo à guerra foi uma idéia forte, fecunda, inspiradora de muitos projetos pacifistas elaborados ao longo dos dois últimos séculos (e importa pouco que eles tenham permanecido, na prática, letra morta). As objeções feitas ao princípio de Kant derivaram sempre do fato de não se ter entendido que, tratando-se de um princípio universal, ele é válido se todos os estados e não apenas alguns poucos assumem a forma de governo exigida para o alcance da paz perpétua* (BOBBIO, Norberto. *O Futuro...* p. 38).

Sintetizando, para Anderson o pensamento de Bobbio *é um liberalismo que acolhe simultaneamente discursos socialistas e conservadores, revolucionários e contra-revolucionários*¹⁶. Além disto, o fio condutor de suas intervenções teóricas, nos últimos trinta anos, foi *uma defesa e uma ilustração da democracia enquanto tal*¹⁷. Ele sublinha a importância das instituições liberais (parlamentos e liberdades cívicas) nas sociedades de classe, dominadas por uma camada capitalista. Estas instituições têm, como função primordial, assegurar a liberdade negativa dos cidadãos que funciona através de mecanismos duais, representados pelos direitos civis e por uma assembleia representativa, contra uma possível prepotência do estado.

*O elo entre ambos constitui o que Bobbio denomina núcleo irredutível do Estado Constitucional, seja qual for o cômputo exato dos votos nas diferentes épocas de sua existência. Enquanto tal, forma um legado que pode ser utilizado por qualquer classe social. Sua origem histórica, argumenta Bobbio, é tão irrelevante para sua utilização contemporânea quanto a de qualquer instrumento tecnológico, seja ele o telefone ou a ferrovia. Não há justificativa para que a classe trabalhadora não possa apropriar-se desse complexo em sua própria construção do socialismo, e tem a mais forte razão para fazê-lo*¹⁸.

A análise da teoria política de Bobbio, entretanto, não pode deixar de considerar seu efeito sobre o clima político italiano. Ao invés de dedicar-se exclusivamente aos *jogos de poder (a linguagem maquiavélica)* ele passa a examinar o estado como complexo institucional¹⁹. Também foi o responsável por incutir no PCI (Partido Comunista Italiano) a idéia do eurocomunismo *avant la lettre*. Vinte anos depois, quando o PSI (Partido Socialista Italiano) abandona seu passado marxista, *o desafio da extrema esquerda* é desencorajado e antecipa-se o repúdio à noção de Terceira Via pelos dois maiores partidos do movimento trabalhista italiano, ocorre a concretização dessa idéia²⁰.

Para Merquior, a particularidade da teoria democrática bobbiana consiste em pregar uma expansão da democracia para várias áreas da vida social, ao invés de

¹⁶ ANDERSON, P. op cit., p. 28.

¹⁷ Idem, ibidem.

¹⁸ Idem, ibidem, p. 29.

¹⁹ Idem, ibidem, p. 40.

²⁰ Cf. ANDERSON, op. cit., p. 40.

propor a substituição da democracia representativa pela democracia direta, como alguns setores da esquerda, que ele teme ver transformada em fetiche:

Pois nem os referendos, nem as assembléias populares, nem os mandatos imperativos de descendência rousseauniana se dariam bem em nosso ambiente moderno. Os referendos não teriam qualquer possibilidade de enfrentar toda a carga de legislação complexa de uma sociedade tecnoburocrática; as assembléias populares são excluídas tendo em vista a escala demográfica da maioria dos países modernos. Os mandatos revogáveis poderiam ser vantajosos para o autoritarismo, e os mandatos imperativos já existem na forma de disciplina partidária parlamentar – em detrimento da democracia. Portanto, Bobbio concorda com o velho ataque de Kautsky contra o ‘democratismo doutrinário’: na sociedade moderna, o ideal nobre mas impraticável do governo do povo pelo povo revela-se uma ‘utopia reacionária’.²¹

Assim, o atual problema do desenvolvimento democrático não é o de quem vota, mas onde se vota²².

E qual é o pensamento de Bobbio sobre democracia? Para chegarmos a ele, como bem diz o próprio autor, é necessário começar, com um pouco de paciência, por estabelecer os termos da questão²³. Primeiramente, tem-se que na história do pensamento político, em relação ao conceito de democracia, o que muda é o uso prescritivo (em oposição ao descritivo), isto é, o juízo de valores dado ao conceito. O critério do número de governantes era útil para distinções como a de Maquiavel, entre a monarquia e a república, está incluindo tanto a aristocracia quanto a democracia, enquanto que o critério no qual se baseia uma ordem jurídica é válido para distinguir democracia de autocracia. Neste ponto Bobbio remete a Kelsen e suas lições sobre a criação de normas em uma ordem jurídica²⁴, o que torna necessário começarmos pelas idéias de Kelsen.

De acordo com José Guilherme Merquior, Hans Kelsen (1881-1973), *o liberal de esquerda nos turbulentos anos de Weimar*²⁵ é o jurista mais influente do século²⁶.

²¹ MERQUIOR, J. G. op. cit., pp. 210-11.

²² Ver BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo* in BOBBIO, N. *Qual socialismo/ Debate sobre uma alternativa*. Tradução de Iza de S. Freaza. RJ: Paz e Terra, 1983 p. 103.

²³ BOBBIO, N. Por que democracia? in BOBBIO, N. *Qual Socialismo* .. p. 79.

²⁴ Idem, ibidem, pp. 79-80.

²⁵ MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 170.

²⁶ Idem, ibidem, p. 167.

Como jurista, Kelsen foi responsável pela reestruturação da tradição do positivismo jurídico - abandonando as idéias que esgotavam as normas em fatos e reduziam os direitos e obrigações a acontecimentos do acaso – salientando a natureza normativa do direito: *Para que uma exigência se revista de legalidade (para que não fosse semelhante, digamos, à ordem dada por um bandido armado), tal exigência tem de ser autorizada por uma norma jurídica fundada, por sua vez, em toda uma cadeia de outras normas*²⁷.

A filosofia jurídica de Kelsen quando aplicada à esfera política, salienta a dimensão do estado enquanto estrutura de normas. Abandonando a teoria de Jellineck que dividia o estado - *uma Rechtslehre lidaria com o Estado como um corpo de leis, enquanto uma Soziallehre preocupar-se-ia com o Estado como uma instituição social* – Kelsen apresenta uma idéia puramente jurídica do estado. Apropriando-se da distinção de Ernest Cassirer, entre substância e função, o estado de Kelsen é apenas uma idéia lógica útil, isto é, o conceito de unidade do sistema jurídico²⁸.

Por outro lado, os trabalhos de Kelsen buscaram fundar sua teoria jurídica e política em novas abordagens do conhecimento, recorrendo a uma modernização epistemológica. Buscando abandonar os conceitos causais, Hans Kelsen critica o marxismo considerando que

*juntava o anacronismo de postular essencialismo causal com uma mística de profecia histórica. Tudo isso foi sugerido por Kelsen, numa crítica poderosa, **Sozialismus und Staat (Socialismo e Estado, 1920)**. Os marxistas se equivocaram a respeito das relações entre Estado e sociedade de duas maneiras. Primeiro, reduziram o Estado à expressão de forças sociais, tornando assim um paradoxo a sua famosa reivindicação de abolição final do Estado. Em segundo lugar, os marxistas erravam ao afirmar que havia uma contradição (**Widerspruch**) entre o Estado e a sociedade. Pois a sociedade é para o Estado o que um conceito mais amplo é para um conceito mais estreito, como 'mamífero' para 'homem'. O relacionamento, portanto, é de distinção e implicação, e não de contradição: é um **Gegensatz**, não um **Widerspruch***²⁹.

²⁷ Idem, ibidem, p. 167.

²⁸ Idem, ibidem, p. 168.

²⁹ Idem, ibidem, pp. 168-9.

Mas as críticas de Kelsen não se dirigiam apenas aos marxistas. Combateu também as opiniões da direita antiliberal, especialmente as do jurista Carl Schmitt (1888-1987). Este autor havia afirmado a coincidência entre estado e sociedade e que *enquanto as instituições liberais do século XIX não se haviam alterado, a situação sociopolítica real fora profundamente modificada*, aproximando o político e o social. Assim, para Schmitt, a sociedade torna-se o estado já que este último passara a atuar como uma agência econômica, ou mesmo como estado previdenciário³⁰. Já para Kelsen o estado permanece sendo um grupo específico dentro da sociedade: *a associação para o domínio (Herrschaftsverband)*. Enquanto sistema legal de governo, o estado regula a sua própria criação, denotando um processo mediante o qual as normas tornam-se cada vez mais concretas até chegar a instruções específicas emitidas pelos agentes de estado.

Em um artigo em 1922, Kelsen iria valer-se da psicologia de massa e da psicanálise, salientando que Freud havia *distinguido corretamente a massa primitiva, transitória, que seguia cegamente caudilhos (como a horda primitiva, em Totem e tabu, 1912), das massas artificiais, estáveis, que substituem o líder por um princípio abstrato*. O estado pressuporia a segunda espécie de massa, institucional, já que ali há uma especificação unicamente normativa de seu diretor³¹.

Um conceito crucial para Kelsen seria o de nomogênese, isto é, o processo de formação de normas. Ele é utilizado em seu artigo de 1920, *Da essência e do valor da democracia*, um clássico entre as modernas exposições do tema, de acordo com Merquior³². Inicialmente, Kelsen estabelece uma distinção entre os planos da realidade e da ideologia: *A metamorfose da idéia de liberdade conduz, da idéia, à realização da democracia. A essência da democracia não pode ser compreendida se não se tiver presente a antítese ideologia/realidade, antítese que, no problema democrático, assume um papel de particular importância*³³. Ao destacar a forma pela qual as constituições regulam a produção de normas num dado estado ou sistema jurídico, Kelsen salienta que a democracia nada mais é do que uma espécie particular de nomogênese, na qual o destinatário – diferentemente da autocracia – toma parte da

³⁰ Idem, ibidem, p. 169.

³¹ Idem, ibidem, pp. 169-70.

³² Idem, ibidem.

³³ KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia in *Arquivos do Ministério da Justiça*. Ano 40, n. 170, out-dez 1987, p. 70.

elaboração das normas. Assim, a democracia é um processo de nomogênese autônoma, já que traz em si o princípio do autogoverno³⁴.

Num outro ponto Kelsen salienta que na democracia, produto de uma visão relativista, a grande questão reside na existência ou não de um conhecimento da verdade ou dos valores absolutos: é ela que gera a oposição entre atitudes políticas fundamentais, isto é, a antítese entre autocracia e democracia, entre uma concepção metafísica e místico-religiosa do mundo e outra crítico-relativista³⁵. A atitude política que considera inacessível ao conhecimento humano a verdade absoluta, também considera as opiniões dos outros como possíveis. Em outras palavras, o pluralismo político levaria ao reconhecimento de perspectivismo, de crenças não absolutas. É por isso que a democracia dá para cada convicção política a mesma possibilidade de manifestar-se e de conquistar o apoio dos outros homens através da livre concorrência:

O domínio da maioria característico da democracia, distingue-se de qualquer outro tipo de domínio porque, segundo sua mais íntima essência, não só pressupõe, por própria definição, uma oposição – a minoria – mas também porque reconhece politicamente tal oposição e a protege com os direitos fundamentais e com as liberdades fundamentais. Mas quanto mais forte for a minoria, mais a política da democracia se torna uma política de compromisso: assim como nada caracteriza melhor a filosofia relativista do que a tendência que ela apresenta para uma conciliação de dois pontos de vista opostos, os quais tal filosofia não pode nem aceitar inteiramente e sem reservas, nem negar de maneira absoluta³⁶.

Ao argumento de que a democracia é o governo dos bazófilos e demagogos, Kelsen contrapõe o de que é justamente o método da democracia que coloca a luta pelo poder sobre uma base mais ampla, na medida em que o poder passa a ser objeto de uma concorrência pública que propicia uma maior base para a seleção.

A isto se acrescenta que a democracia, como a experiência ensina, facilita a ascensão ao poder, garantindo, ao mesmo tempo, a rápida remoção do líder que não provar seu valor, enquanto a autocracia, com seus princípios de função vitalícia

³⁴ MERQUIOR, op. cit., p. 170.

³⁵ KELSEN, op. cit., p. 116.

³⁶ Idem, ibidem, p. 117.

*ou até de transmissão hereditária das funções, age em sentido exatamente oposto. E em estreita relação com isto está ainda o fato de que na democracia, com o princípio que a rege de 'provar o valor' (Das sichbewähren) e da liberdade da crítica, as deficiências que se verificam na administração pública são fáceis e rapidamente descobertas, enquanto na autocracia, com o seu princípio dominante de manutenção da autoridade dos funcionários cada vez investidos, desenvolve um sistema tradicional de dissimulação. São míopes, portanto, aqueles que vêem na democracia maior corrupção que na autocracia*³⁷.

Inspirado nas idéias de Kelsen e objetivando esclarecer o sentido que se deve dar à democracia quando se pensa em uma via democrática para o socialismo³⁸, Bobbio esclarece ele não é um conceito elástico³⁹: quando contraposto à autocracia, mostra que tem contornos precisos. Qualquer consideração sobre política, pois, só pode ser válida quando a definição de democracia é a mínima, isto é, quando é considerado primariamente como um regime democrático, *um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados*³⁸. Mesmo que alguns movimentos de esquerda considerem esta definição *procedimental ou formal, ou mesmo até formalística*, ela é única definição clara, capaz de oferecer um critério infalível para a distinção entre dois tipos ideais e opostos de formas de governo: democracia e autocracia. Como é parte integrante desta definição mínima de democracia uma *estratégia de compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria*, ela reflete melhor a realidade da democracia

³⁷ Idem, ibidem, p. 111.

³⁸ *Minha intenção era muito mais modesta. Era a de esclarecer em que sentido se deve entender a 'democracia' quando se fala de uma via democrática para o socialismo. Ou se entende por um método, isto é, um conjunto de regras para a formação da vontade coletiva, ou não sei, absolutamente, do que se pretende falar. Os que torceram o nariz quando falei de democracia formal e me acusaram de uma concepção 'tecnológica', de democracia são livres de mudar o nome, desde que se chegue a um entendimento sobre o assunto. Entende-se tampouco que em uma discussão com meus estudantes, tendo eu perguntado – indicando uma enorme frase que se destacava na sala: 'Todo o poder aos estudantes' – se se tratava de um pedido de democracia formal ou de democracia substancial, o meu inteligente interlocutor respondeu que se tratava de democracia substancial. Tive que explicar que quem fazia o pedido não exigia diretamente certos benefícios ou serviços, por exemplo, menos lições acadêmicas ou mais seminários, mas, antes de mais nada a participação no poder, do qual esperava a satisfação de certos interesses; portanto, o pedido referia-se ao modo ou forma para obter certos resultados desejados, não diretamente os resultados, e era portanto, segundo a terminologia corrente, um pedido de democracia formal (BOBBIO, N. Por que democracia? in BOBBIO, N. Qual socialismo... pp. 79-80).*

³⁹ Idem, ibidem, pp. 80-1.

³⁸ BOBBIO, N. *O Futuro ...*, p. 12.

representativa que a da democracia direta. Se, por um lado, este conceito de democracia enquanto método, abre-se a todos os conteúdos possíveis, por outro, ele é muito exigente *ao solicitar o respeito às instituições, exatamente porque neste respeito estão apoiadas todas as vantagens do método e entre estas instituições estão os partidos políticos como os únicos sujeitos autorizados a funcionar como elos de ligação entre os indivíduos e o governo*³⁹. Assim é que, para Bobbio, a única maneira de alcançar um acordo quando se fala em democracia (entendida como uma forma de governo contraposto à autocracia) é considerá-la um *conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos*⁴⁰. Aceita a definição mínima da democracia, as regras do processo que dela derivam como uma consequência necessária, devem estabelecer quais são os indivíduos que podem tomar as decisões vinculatórias para todo o grupo e com quais procedimentos. Um regime democrático é aquele que atribui este poder ou direito a um número extremamente elevado de membros do grupo⁴¹.

Uma segunda regra, derivada da primeira, é a que estabelece que o voto de todos os cidadãos deverá ter peso idêntico, isto é, deverá valer por um.

A terceira regra, também fundamental, principalmente quando a questão gira em torno do tema das modalidades da decisão, é a da maioria: são decisões coletivas, as aprovadas por pelo menos a maioria dos que devem decidir⁴².

Bobbio observa que o conteúdo das regras estabelecedoras do que será considerado como decisão coletiva, pode variar; o que não pode mudar é a necessidade de sua existência. Assim, o critério da maioria, mecânico e extrínseco,

³⁹ Idem, *ibidem*.

⁴⁰ Idem, *ibidem*, pp. 18-9.

⁴¹ No estabelecimento do número dos que tem direito ao voto entram considerações históricas. Para esse tipo de análise é preciso um juízo comparativo: *...pode-se dizer apenas que uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é mais democrática do que aquela na qual votam apenas os proprietários e é menos democrática do que aquela em que têm direito ao voto também as mulheres. Quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um progressivo alargamento* (Idem, *ibidem*).

⁴² Sobre as decisões tomadas com base na unanimidade, diz Bobbio: *Se é válida uma decisão adotada por maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão adotada por unanimidade. Mas a unanimidade é possível apenas num grupo restrito ou homogêneo, e pode ser exigida em dois casos extremos e contrapostos: ou no caso de decisões muito graves em que cada um dos participantes tem direito de veto, ou no caso de decisões de escassa importância em que se declara consciente quem não se opõe abertamente ...* (Idem, *ibidem*, pp. 19-20).

não pode valer como critério absoluto e definitivo, devendo-se prever uma periódica revisão dos resultados (tutela da minoria)⁴³.

Dentro de uma definição mínima de democracia, além destas três regras – a que atribui a participação direta ou indireta, na tomada de decisões coletivas, a um número elevado de cidadãos, a que estabelece a igualdade do voto e a que determina o critério da maioria como fundamental para sabermos qual é a decisão coletiva – é necessário o preenchimento de uma quarta condição: as alternativas de quem decide (ou elege) devem ser reais, isto é, eles devem ter opções. O sistema democrático deve garantir uma pluralidade de grupos políticos competindo entre si, a fim de reunir as reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas. Os eleitores devem poder escolher entre alternativas diversas e a minoria - através de consultas eleitorais periódicas - deve ter garantido o seu potencial de tornar-se maioria⁴⁴.

Para que a democracia funcione, é preciso que sejam garantidos os direitos básicos do estado de direito originados no modelo liberal, ou seja: os direitos de liberdade, opinião, expressão, reunião, associação, etc. O estado não apenas exerce o poder *sub lege*, como exerce-o dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo, *pressuposto necessário* para o funcionamento das regras procedimentais do regime democrático⁴⁵. Em outras palavras: *As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo*⁴⁶.

O estado liberal e o estado de direito são os pressupostos históricos e jurídicos do estado democrático. São necessárias certas liberdades para garantir o exercício do poder democrático, assim como, inversamente, o poder democrático é necessário para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais.

Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está

⁴³ BOBBIO, N. Por que democracia? in *Qual socialismo?* pp. 80-1.

⁴⁴ Idem, *ibidem*.

⁴⁵ BOBBIO, N.. *O Futuro da democracia* p. 20.

⁴⁶ Idem, *ibidem*.

*no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos*⁴⁷.

Ironicamente, Bobbio afirma que sua insistência sobre regras - em considerações mais formais que substanciais - pode ser fruto de uma deformação profissional de jurista; isto para introduzir, num momento seguinte, a idéia de que não há como um regime democrático funcionar fora do âmbito do governo das leis. *Retomo a minha velha idéia de que direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder.* Já para quem ocupa o poder, o estado despótico é o tipo ideal de estado, em oposição ao *estado democrático, que é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do direito*⁴⁸. *Governo das leis, hoje é aquele em que os próprios legisladores estão submetidos à normas vinculatórias. Um ordenamento deste gênero apenas é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares*⁴⁹.

Em suma, para Bobbio *o governo das leis celebra hoje o próprio triunfo na democracia.* Se a democracia é um conjunto de regras capaz de solucionar os conflitos sem derramamento de sangue, um bom governo democrático é aquele que observa rigorosamente estas regras. Quando um regime democrático perde de vista o princípio inspirador do respeito às leis, degenera com rapidez em seu oposto, um governo autocrático⁵⁰.

José Guilherme Merquior, por outro lado, situa as preocupações políticas de Bobbio, ao lado de John Rawls e Robert Nozick, considerando-o como um dos representantes das novas linguagens do liberalismo do pós-guerra, a dos direitos e do contrato social⁵¹.

⁴⁷ Idem, *ibidem*, pp. 20-1.

⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 13.

⁴⁹ Idem, *ibidem*.

⁵⁰ Cf. BOBBIO, Norberto. *Governo dos homens ou governo das leis* in *O Futuro da democracia ...* pp. 170-1.

⁵¹ *As principais linguagens do liberalismo desde a guerra têm sido a crítica do historicismo (Popper), o protesto antitotalitário (Orwell e Camus), a ética do pluralismo (Berlin), o neo-evolucionismo (Hayek), e a sociologia histórica (Aron). Por volta de 1970, estando o ar ainda impregnado do voluntarismo romântico das revoltas estudantis, havia espaço para uma nova espécie de discurso neoliberal: a linguagem dos direitos e do contrato social. Seu tom, no gigantesco tratado de John Rawls *Uma teoria da justiça* (1971), foi acolhido como o novo evangelho dos liberais - especialmente no sentido americano da palavra. E logo o tranqüilo Rousseau de Harvard fez sensação quando sua*

Um forte discernimento 'jurídico' bobbio é constituído por sua análise da atual natureza contratualista do Estado moderno, abordada então, a partir da dicotomia público-privado⁵². As observações de Weber quanto aos dois principais meios de se chegar a decisões coletivas – o do governo majoritário, quando as partes são iguais e o do acordo, na Idade Média – são aplicadas à análise das democracias atuais, em que ocorreria um crescente entrelaçamento da 'lógica privatista do contrato' e a 'lógica publicista da dominação'.

Mas ao mesmo tempo Bobbio se recusa a abrandar as diferenças entre o velho e o novo contratualismo. Nossos contratos sociais, adverte ele, nunca podem esquecer a base individualista da sociedade moderna – uma base, apressou-se a acrescentar, que não é mais 'burguesa'. Ele também assinala que o impulso ascendente da idéia do contrato social moderno implica uma base social muito mais ampla do que jamais foi permitido pelos rapports de force que prevalecem no tempo dos castelos, guildas e estados⁵³.

Para Merquior, o contratualismo neoliberal de Norberto Bobbio, distingue-se de todos os outros, por buscar uma combinação da justiça e igualdade com as estruturas institucionais, tipos de regime, avaliados em sua prática. *Ele não participa de qualquer porção da rápida 'estatofobia' de outros neoliberais, mais velhos (Hayek) ou mais jovens (Nozick) do que ele. A questão que Bobbio dirige à esquerda em geral – quais são as regras de governo? – não pode ser evitada pelos verdadeiros amigos da liberdade. É porque Bobbio compreende que muitos estados possuem controles institucionais de poder enquanto outros não, é que ele afirma que genuinamente toda democracia é necessariamente uma democracia liberal⁵⁴.*

Merquior afirma também que o liberalismo de Bobbio não abrange os principais problemas da agenda neoliberal, tais como o papel do mercado ou as complicações do jogo internacional do poder. Mas, ao reafirmar energicamente a

foi ruidosamente contestada, em nome do individualismo libertário, pela teoria dos direitos de Robert Nozick (MERQUIOR, op. cit., p. 206).

⁵² Idem, ibidem, p. 216.

⁵³ Idem, ibidem.

⁵⁴ BOBBIO, N. *Política e cultura*. Turim: Einaudi, 1980, p. 178 apud MERQUIOR, op. cit., p. 216.

ligação entre liberalismo e democracia – que coloca na posição de consequência histórica do primeiro - fez algo de valor inestimável⁵⁵.

Merquior observa que Bobbio, ao analisar os problemas da democracia real em *O Futuro da Democracia*, relaciona três grandes obstáculos para a sua realização: *tecnificação do governo, hipertrofia burocrática, e queda da produção governamental*. Eles acabam por determinar que a democracia não consiga cumprir as promessas que faz, isto é, *liberar os bens que originalmente pretende: autogoverno transparente fundado na soberania soberana*. Hoje os atores que são politicamente importantes já não os indivíduos, mas os grupos (partidos e sindicatos). Se por um lado a participação individual na escolha dos representantes não passa de uma sombra do preceito liberal, por outro, a própria representação é o reflexo do jogo de grupos de interesse abandonando seu caráter predominantemente político. Em suma, *a prática real das liberdades políticas não correspondeu ao sonho de Mill de educação através da democracia: a apatia, em vez do civismo inspirado, difundiu-se, largamente inculcada pelos mass media e pela indústria cultural*⁵⁶.

A combinação, pois, que Bobbio faz entre os limites da democracia e a busca de novos espaços democráticos, isto é, a ênfase na difusão, pelo tecido social, de tanta democracia quanto for possível, levou neomarxistas como Perry Anderson a interpretarem erroneamente sua posição como um *criptoconservadorismo*. Anderson aponta contradições entre as deficiências da democracia apresentadas por Bobbio. A primeira contradição consistiria em que Bobbio apresenta estas deficiências como potencialmente superáveis através da extensão dos princípios democráticos, a fim de impregnarem o estado e atingirem a sociedade civil.

*Não pode haver dúvida quanto à sinceridade de sua proposta. Mas como uma tal crítica pode ser relevante para uma ordem política incapaz sequer de realizar seus próprios princípios no interior de seus limites atuais – e não por falta de vontade subjetiva, mas sob o peso de irresistíveis pressões objetivas? Ou bem a democracia representativa está fatalmente destinada a uma contração em sua substância, ou bem ela é potencialmente receptiva a uma extensão dessa substância. As duas coisas não podem ser verdadeiras ao mesmo tempo*⁵⁷.

⁵⁵ Idem, *ibidem*, p. 217.

⁵⁶ Idem, *ibidem*, p. 211.

⁵⁷ ANDERSON, P. op. cit., p. 33.

Aparentemente esta contradição seria o resultado não previsto da posição teórica de Bobbio. Bobbio submeteria o ideal da democracia liberal a duas críticas opostas e antagônicas, sem conseguir a síntese final. A primeira delas – com raízes em Pareto e Weber - conservadora, identifica os fatores que tendem a esvaziar o estado representativo em seu valor e vitalidade, *tornando-o sempre uma sombra decepcionante de si mesmo*. A segunda, socialista, parte da concepção da emancipação humana, não a essencialmente política, de Marx, e faz um trabalho de identificação das áreas de poder autocrático existentes nas sociedades capitalistas intocadas pelo estado representativo *privando-se a si mesmo, desse modo, das únicas bases sociais que haveriam de transformá-lo numa autêntica soberania popular*⁵⁸.

Neste ponto, é importante então fazer-lhe a pergunta que dá título a um de seus ensaios mais importantes: qual o socialismo que ele pretende? Para Anderson, trata-se de uma social-democracia moderada⁵⁹.

*O ponto essencial é que qualquer avanço rumo ao socialismo em países com instituições liberais precisa preservar essas instituições e desenvolver-se por meio delas. O realismo histórico de Bobbio não lhe permite negar que existiram outras vias para a derrota do capitalismo em outros períodos ou outras regiões. A democracia não é um valor supra-histórico. O método democrático é um bem precioso, mas não é apropriado para todas as épocas e todos os lugares ...*⁶⁰

Assim, para Anderson, Bobbio não se ilude quanto ao fato de que *a própria ordem liberal tenha passado a existir liberalmente*. Esta ordem foi *forjada* por uma minoria de intelectuais revolucionários, na luta contra o *ancién regime*.

*A capacidade de Bobbio de registrar as origens insurgentes do **Rechtsstaat** ou a matriz coercitiva de uma democracia consensual não é apenas um indício de sua independência das devoções **bien-pensant** de tipo convencional. Também reflete um traço de seu realismo oriundo da tradição dos teóricos italianos da elite. Embora essa tradição tenha se originado com a roupagem saturnina do conservadorismo de Mosca e*

⁵⁸ Idem, ibidem, p. 34.

⁵⁹ Idem, ibidem.

⁶⁰ Idem, ibidem, p. 35.

*Pareto, na geração seguinte ela passou às mãos de democratas moderados ...*⁶¹

Para este autor, é esta posição teórica de Bobbio que faz com que ele se ajuste ao *minimalismo desbotado da ordem representativa na Itália, sua disposição para encontrar razões – ou consolos – para a paralisia do interesse popular por política, sob o governo de elites cujo regime, em boa parte do tempo, significou pouco mais que pão e escândalos*⁶².

Ocorre que, coerentemente, o que Anderson considera defeitos, Merquior aponta como méritos da posição bobbiana:

*Mas é essa própria ênfase na democracia que confere à categoria de liberalismo própria de Bobbio um sabor muito diferente das prévias encarnações italianas da idéia liberal, como o liberalismo econômico de Pareto e o liberalismo ético de Croce. O liberalismo de Bobbio é definitivamente de esquerda, como o de Gobetti, Rosselli e Calogero. Mas, diferentemente de todos eles, Bobbio atribui a primazia a um liberalismo de 'direitos' aparentado com a tradição anglo-saxônica. Acima de tudo, Bobbio exhibe algo de novo, em profundidade e em escala, com relação à época de Gobetti e Rosselli: uma nutrida polêmica com o marxismo*⁶³.

Cabe salientar que o embasamento teórico das análises bobbianas da problemática da democracia é alicerçado num sólido conceito de sociedade civil. De acordo com Merquior, Bobbio, perito em inteiro domínio do armamento conceitual clássico, aborda a idéia de sociedade civil dos primeiros teóricos modernos do direito natural, passando por Hegel e chegando a Gramsci. Com base na oposição sociedade civil versus estado, afirma (em *Estado, governo e sociedade*) que no mundo contemporâneo, em função do crescimento do estado social, ocorreu uma *verdadeira estatificação da sociedade*, ao lado de uma enérgica socialização do estado, em função do crescimento de grupos de interesses e organizações de massa, capazes de pressioná-lo. Neste caso,

⁶¹ Idem, ibidem.

⁶² Idem, ibidem, pp. 39-40.

⁶³ MERQUIOR, op cit., p. 212.

O comentário filosófico de Bobbio é impecável. Contrariamente à predição de Hegel, argumenta ele, não foi o Estado como uma totalidade ética que assumiu uma sociedade civil fragmentada. Em vez disso, numa grande medida, são as forças sociais de baixo que permearam a esfera mais alta da autoridade estatal⁶⁴.

Entre outras questões, em suas polêmicas com o marxismo, Bobbio afirma que *a forma como o poder é conquistado não pode ser indiferente ao seu futuro exercício*, insistindo na idéia de que a esquerda revolucionária acabou por devotar muita atenção ao partido e pouca ao estado que estava por vir⁶⁵.

Esta insistência de Bobbio nos *meios* com respeito *aos fins*, também transparece em suas observações sobre o que é necessário para transformar um estado numa verdadeira democracia: não basta a observância das regras mínimas, eis que a inobservância de apenas uma delas faz com que ele deixe de ser verdadeiro ou mesmo, deixe de ser aparentemente democrático⁶⁶. É preciso que se considere que *existe uma relação estreitíssima entre os resultados obtidos e os processos pelos quais foram obtidos* e que, também são avaliados os processos através dos quais se chega aos resultados.

A dificuldade em se saber quais são os melhores resultados e em se obter sobre os mesmos o acordo de um certo número de pessoas (que podem ser, também, dezenas de milhões), nos obriga a examinar as operações feitas para obtê-lo e nos leva à conclusão de que o resultado melhor é aquele que se atinge com as melhores regras, entre as quais a mais importante é, certamente, a da maioria. Daí a enorme importância das regras e a necessidade de um acordo sobre as mesmas, para se chegar também a um acordo sobre os resultados⁶⁷.

O exemplo utilizado pelo autor, para confirmar seus argumentos, é a aprovação do divórcio na Itália, conseguida através de uma série de regras processuais concordadas – como o *referendum* – nos leva a emitir um juízo de qualidade sobre estas regras e a convicção de que foi um bom resultado obtido através de um bom processo. Estamos frente ao caso em que um meio bom ou tido como tal, justifica o

⁶⁴ Idem, *ibidem*, p. 215.

⁶⁵ BOBBIO, N. *Qual socialismo ...* p. 212.

⁶⁶ BOBBIO, N. Quais as alternativas à democracia representativa? In BOBBIO, N.. *Qual socialismo?* ... , p. 56.

resultado, ou no mínimo, faz com que o resultado seja aceito como bom, até pelos que deram voto contrário⁶⁸.

No debate travado com Galvano della Volpe, na década de cinquenta, Bobbio salientaria ao contrário que, da idéia marxista, os direitos civis não eram privilégios burgueses e que

... a teoria liberal do Estado limitado – limitado ao mesmo tempo pela garantias individuais e pelos controles institucionais – era uma barreira não apenas para a monarquia absoluta ‘mas para qualquer outra forma de governo’; e que, visto que também era uma teoria do Estado representativo, o credo liberal significava a possibilidade de um acesso ao poder, aberto a todos os grupos sociais⁶⁹.

De acordo com Merquior, a única possibilidade de sobrevivência para o liberal-socialismo, hoje, está em insistir na democracia real e na compreensão da posição equivocada do socialismo, objeto das análises de Bobbio. Se na década de quarenta os socialismos fizeram o papel de juizes, no final da década de oitenta estão sendo julgados. Também, se naquela época a comparação foi apenas um exercício de pensamento – visto que um dos termos, a democracia existia apenas no plano ideal -, hoje a avaliação está fadada a ser feita com base nos regimes alternativos existentes. *Richard Bellamy diz que Bobbio trava-se com ‘a questão de: que arranjos institucionais são necessários para que as pessoas não apenas mudem a sua condição social, mas para que optem por fazê-lo?’*. A insistência de Bobbio na democracia real e sua compreensão da posição histórica alterada do socialismo permanecem como a única possibilidade de o liberal-socialismo sobreviver como proposta significativa⁷⁰.

3.2. O DIÁLOGO COM A ESQUERDA

3.2.1. Democracia representativa

⁶⁷ Idem, *ibidem*, pp. 57-8.

⁶⁸ Idem, *ibidem*.

⁶⁹ MERQUIOR, op. cit., p. 213.

⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 217.

No calor dos acontecimentos portugueses da década de setenta (Revolução dos Cravos), Bobbio, ao estabelecer um intenso diálogo com a esquerda europeia, reafirmou a ideia de que a escala de complexidade dos estados modernos impossibilita a tomada das decisões nacionais através da democracia direta, no mínimo por razões técnicas, fazendo também considerações sobre a democracia representativa⁷¹. Ele mesmo explicita seu objetivo:

*Quis desacreditar a lenda segundo a qual existem duas formas de democracia incompatíveis e que destas duas formas de democracia, uma, a representativa, é característica da democracia burguesa, e a outra, a direta, é característica da democracia proletária, e, conseqüentemente, para quem antecipa a imagem de uma sociedade ao mesmo tempo socialista e democrática, a primeira seria má, e só a segunda boa*⁷².

A impossibilidade técnica da democracia direta não leva o autor a concluir que o estado representativo é a suprema conquista da democracia. Entre democracia direta e democracia representativa não há uma relação de oposição mas de continuidade: *se passa de uma para a outra gradativamente*. A participação baseada na delegação e o instituto da revogação do mandato são exemplos de formas de democracia que não são nem representativas e nem democracias direta. *Neste continuum não existe nenhuma forma que seja boa no sentido absoluto e nenhuma que seja má no sentido absoluto, mas cada uma é boa ou má segundo os lugares, tempos, matérias, sujeitos etc.*⁷³

Tanto a democracia direta como a indireta descendem do princípio da soberania popular, distinguindo-se apenas as formas e as modalidades com que são exercidas. Constituições como a italiana demonstram que o exercício de uma não

⁷¹ Sobre este debate de Norberto Bobbio com a esquerda europeia, afirma Perry Anderson: *Por volta da década de setenta, encontravam-se poucos defensores da ditadura – supostamente proletária ou outra – na Itália. Mas não eram tão raros os que acreditavam ser possível uma forma mais direta de democracia do que a ordem parlamentar vigente. Essas pessoas ansiavam por uma democracia conciliar que fosse tão adequada estruturalmente a um socialismo avançado quanto era a democracia representativa para o capitalismo avançado. Foram elas o alvo real das intervenções teóricas de Bobbio entre 1975 e 1978. Seu ataque central dirigia-se contra o que chamava 'fetiche' da democracia direta* (ANDERSON, P. op cit., p. 30).

⁷² BOBBIO, N. *Qual socialismo ...*, pp. 101-2

⁷³ Idem, *ibidem*.

exclui a outra: ela prevê o *referendum popular*, embora apenas com eficácia abrogativa⁷⁴.

Para Bobbio, a “democracia direta” compreende, basicamente, a democracia plebiscitária e a instituição do *referendum*. A primeira é abandonada, visto que por ela puderam ser considerados democráticos regimes como o fascista e o nazista. Já o *referendum*, quando todos os cidadãos com direitos políticos são chamados a dar seu parecer sobre temas de interesse nacional ou mesmo local, é a instituição que caracteriza a democracia direta por excelência.

*Creio que, hoje, ninguém pensa em contestar a importância e a utilidade de um tal modo de obter decisões coletivas, e nem mesmo sua legitimidade democrática, ainda que algumas restrições possam ser feitas à concepção atomizante do corpo eleitoral, no qual o instituto do referendum se baseia, e a dificuldade de reunião através da discussão pública*⁷⁵.

Anderson afirma, no entanto que essa contextualização de Bobbio só abrandava em aparência a rigidez da comparação inicial entre democracia representativa e democracia direta: na prática, ele critica ou rejeita toda forma institucional de democracia direta que elenca. Os plebiscitos – principal elemento dessa democracia na constituição italiana pós-guerra, inclusive que a diferencia de outras constituições européias, mais conservadoras – são aceitáveis quando tratar-se de consultas não freqüentes a uma opinião pública dividida em dois lados mais ou menos equivalentes quanto a um problema simples e de grandes proporções. Todavia, para o grosso do trabalho legislativo *que excede de longe a capacidade do cidadão comum em manter-se interessado pelos negócios públicos*, são totalmente inadequados. Acrescenta-se que neles, o eleitorado atomiza-se, sendo privado de seus mediadores normais que são os partidos políticos⁷⁶.

Bobbio recorda que o sistema representativo, em estado puro, nunca existiu. Teve sempre que confrontar-se com o estado administrativo, que *obedece a uma lógica de poder completamente diferente, descendente e não ascendente, secreta e não pública, hierarquizada e não autônoma, tendente ao imobilismo e não dinâmica*,

⁷⁴ BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia* ..., pp. 33-4

⁷⁵ BOBBIO, N. Quais as alternativas à democracia representativa in BOBBIO, N. *Qual socialismo* ... p. 55

⁷⁶ ANDERSON, P. op. cit., p. 30.

*conservadora e não inovadora*⁷⁷. O estado administrativo, aliás, nunca submeteu-se inteiramente ao estado representativo; as relações entre política e administração sempre foram difíceis. *Hoje, usa-se uma fórmula de efeito e fala-se em corpos separados. Mas a verdade é que os corpos separados nunca estiveram unidos*⁷⁸.

É preciso então, distinguir o sistema parlamentar da democracia formal, que engloba tanto a democracia direta como a representativa. O sistema parlamentar é apenas uma das formas que permite, historicamente, colocar em prática o conjunto de processos de tomada de decisões coletivas através dos representantes eleitos. As formas históricas possíveis deste sistema compreenderiam tanto o tipo parlamentar quanto o presidencial. Existe uma confusão entre os críticos da democracia representativa, que têm em mente sistemas parlamentares como *o italiano do ano de 1976, que não conseguiu nem mesmo levar a termo suas legislaturas (como a mulher doente que é obrigada a interromper a gravidez antes do parto)*⁷⁹. No entanto, o sistema parlamentar ocupa apenas uma pequena parte dentro do tema da democracia moderna.

É por esta razão que, hoje, quando se fala em extensão da democracia, muito mais do que pregar uma extensão do sufrágio, quer-se falar da extensão da participação, no que diz respeito às decisões coletivas, a outros setores, que não os estritamente políticos⁸⁰. Como o desenvolvimento da democracia, coincide historicamente com as várias etapas de alargamento dos direitos políticos, atingida a etapa do sufrágio universal – para Bobbio, além dos 18 anos é difícil que existam outras – se ainda é possível falar de expansão do processo de democratização, ela deveria referir-se não à passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas da política para a social: importa menos *'Quem vota?'*, e mais *'Onde se vota?'*

*Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito*⁸¹.

⁷⁷ BOBBIO, N. *Qual socialismo ...*, p. 72.

⁷⁸ Idem, *ibidem*.

⁷⁹ Idem, *ibidem*, p. 103.

⁸⁰ BOBBIO, N. *O Futuro ...* pp. 27-8.

⁸¹ BOBBIO, N. *O Futuro ...*, pp. 27-8.

Isto porque prevalecem as organizações de comportamento autocrático (família, religião, escola, exército, fábrica, etc). Há que se considerar também que, *mesmo em uma sociedade democrática o poder autocrático é muito mais difuso que o poder democrático. Com isto não pretendo afirmar que o método democrático é aplicável em toda parte, em qualquer lugar onde se encontrem indivíduos reunidos e organizados*⁸².

Em espaços não políticos (no sentido tradicional da palavra), deu-se a proclamação de certos direitos de liberdade no âmbito do específico sistema de poder, muito semelhante ao que ocorreu nas declarações dos direitos dos cidadão em relação ao sistema do poder político, como por exemplo, no

*Estatuto dos trabalhadores, promulgado na Itália em 1970, e [nas] iniciativas hoje em curso para a proclamação de uma carta dos direitos do doente. Inclusive no que diz respeito às prerrogativas do cidadão diante do estado, a concessão de direitos de liberdade precedeu a concessão de direitos políticos.(...) A concessão dos direitos políticos foi uma consequência natural da concessão dos direitos de liberdade, pois a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder ao qual compete esta garantia*⁸³.

Se hoje, na Itália, o sistema político faz água por todos os lados, não é porque o sistema é representativo, e sim porque não o é suficientemente. Além do centrismo perpétuo, isto é, a ausência de rotatividade, Bobbio aponta como mais um dos problemas italianos o fato de a área de controle do parlamento restringir-se cada dia mais, muito além dos limites de fato, das grandes decisões econômicas serem tomadas por um poder não nacional e em parte privado⁸⁴. O estado representativo não é a essência da sabedoria política, mas *um ponto de partida, mesmo se não é um ponto de chegada (mas será que existem na história os pontos de chegada?)*. (...) *De qualquer modo, é um sistema melhor que os que o precederam e que os que vieram depois*⁸⁵.

⁸² BOBBIO, N. *Qual socialismo ...* p. 103.

⁸³ BOBBIO, N. *O Futuro ...*, p. 28.

⁸⁴ Idem, *ibidem*, pp. 71-2.

⁸⁵ BOBBIO, N. *Qual socialismo...* p. 71.

A soberania do cidadão em uma sociedade capitalista é uma soberania reduzida - já que, além de ser um membro igual aos outros da comunidade política é um *capitalista, ou operário, burguês ou proletário* - pelo menos enquanto a sociedade civil e a sociedade política estiverem separadas.

Esta constatação, para qual convergem as críticas de várias correntes socialistas ao estado democrático burguês, por si mesma justíssima, não impede que a área de soberania do cidadão coincida com a área de poder de que dispõem os órgãos representativos nos mais diferentes níveis; não impede que o cidadão seja soberano, na medida em que consegue influenciar as decisões que lhe dizem respeito, o que acontece até hoje, quando acontece, através da via-mestra dos órgãos representativos (sem com isso negar, como dizia antes, o útil subsídio dos institutos de democracia direta)⁸⁶.

A este respeito, atente-se para a riqueza das reflexões kelsenianas sobre a democracia representativa. Este autor se surpreende com manutenção, a longo prazo, da tensão entre a ideologia democrática da liberdade e a realidade de um regime político denominado democracia, pois que leva a crer na ilusão da liberdade como função precípua da ideologia democrática, idéia irrealizável na *realidade social; e poder-se-ia, ainda, acreditar que a harmoniosa melodia da liberdade, que provém da eterna aspiração do homem, pretenda abafar aquele tema mais surdo no qual ressoam os dourados grilhões da realidade social*⁸⁷.

A realidade social da democracia exige a existência de líderes, apesar de o ideal de liberdade democrático pregar a ausência de domínio.

Kelsen questiona também a formação da vontade dominadora, ou seja, quer elucidar como se dá o surgimento dos líderes. A democracia caracteriza-se pelo fato de a vontade dominante ser a *vontade do povo* e, também, pelo fato de a maior parte dos membros da coletividade participarem apenas, em um certo estágio, do processo de formação desta vontade, o da legislação, embora somente na criação do órgão

⁸⁶ Idem, *ibidem*, pp. 72-3.

⁸⁷ KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia in *Arquivos do ministério da justiça*. Ano 40, n. 170, out- dez. 1987. pp. 104-5. Ainda para Kelsen, a função desta ideologia parece ser a mesma representada pela ilusão ética do livre arbítrio perante o fato, já estabelecido pela psicologia, da inelutável determinação causal de todo desejo humano. *Entre estes dois grupos de problemas não existe um paralelismo exterior, mas uma íntima comunhão* (Idem, *ibidem*).

legislativo, ou seja: os líderes que saem das massas têm suas funções limitadas à execução das leis. Por outro lado,

... o governo - forma jurídica que a direção dos líderes assume - pode influenciar substancialmente a legislação. Já é característico, não obstante, que o mesmo deva por em funcionamento um outro órgão que apoie sua atividade. Mas o mecanismo do aparelho parlamentar, caracterizado pela oposição entre maioria e minoria, constitui também um obstáculo real e eficaz para um governo apoiado na maioria⁸⁸.

Esta situação estabelece a diferença entre um estado político - em que o dirigente decreta pessoalmente as leis, executadas por ele mesmo -, e aquele em que há um aparelho administrativo subordinado ao dirigente. Acrescente-se que a formação de um órgão legislativo colegiado ao lado do governativo é uma tendência da formação da vontade geral. Se, por um lado, nas diferenças entre estes dois órgãos e na limitação do governo delas resultante podemos ver uma característica da democracia (uma tendência geral de evolução dos estados modernos), por outro, ela implica a particular diferenciação dos órgãos estabelecida pela teoria da separação de poderes⁸⁹.

Considerando a oposição entre ideologia e a realidade, não é possível dar uma resposta unívoca à questão da separação de poderes: é ou não um princípio democrático? Este dogma, pregado por Montesquieu, muito mais do que viabilizar a democracia, faz com que o monarca conserve, mesmo que parcialmente desautorizado pelo movimento democrático, poderes sobre a área da execução⁹⁰. Só que, salienta Kelsen, em alguns momentos, a separação dos poderes age em um sentido democrático: dividido o poder, impede-se uma concentração que poderia favorecer o seu exercício arbitrário; além disso tende a tirar da influência direta do governo o estágio da formação da vontade geral, permitindo aos súditos influenciá-lo diretamente, reduzindo a função do governo à ratificação legislativa das leis⁹¹.

Tudo isto faz com que a criação de líderes em grande número passe a ser um problema central da democracia real. Em oposição ao proposto pela ideologia, abandona-se definitivamente a idéia de uma coletividade sem líderes. Opondo-se à

⁸⁸ Idem, ibidem, p. 105.

⁸⁹ Cf. KELSEN, H. A Essência ... p. 105.

⁹⁰ Idem, ibidem, p. 106.

⁹¹ Idem, ibidem, p. 107.

autocracia, a democracia real surge como coletividade de muitos líderes, e *um método particular de seleção dos líderes da coletividade de governadores aparece como elemento essencial da democracia real*⁹²: a eleição. A análise sociológica desta prática adquire uma importância fundamental para a compreensão da essência da democracia real. Aqui reaparecem os problemas da divergência entre ideologia e realidade e da identificação fictícia dos eleitores com os eleitos.

*Na ideologia democrática, a eleição deve ser uma delegação da vontade do eleitor para o eleito. E deste ponto de vista ideológico, a eleição e, por conseguinte, a democracia que nela se apoia seriam, como já foi 'impossibilidades lógicas intrínsecas'; de fato, a vontade, na realidade não pode ser delegada; celui qui délègue, abdique*⁹³.

Formalmente, a democracia surge como sendo, em essência, um método de criação de órgãos, diferente de outros métodos por duas características principais: 1) a complexidade da questão. A democracia é constituída de *uma multidão de órgãos incompletos*; 2) *o órgão criado pela eleição é superior aos órgãos criadores, já que, pela eleição, é formado um órgão que cria a vontade dominadora que submete os eleitores, isto é, as normas que os vinculam*⁹⁴ (o que leva, em última instância, à hipocrisia da delegação de vontade, já que os governados designam seu líder, e sujeitam-se às normas designadas pela autoridade que criaram).

Embora menos relevantes, outros traços determinarão a verdadeira face da democracia:

*...através da eleição democrática o líder sai como tal da coletividade social dos governados, mas é promovido à posição de líder no seio dos próprios governos. Aquilo que Max Weber chama tão oportunamente de 'autocefalia' é claramente característico da democracia real e distingue-se daquela organização política que era chamada de autocracia e hoje se prefere chamar de ditadura*⁹⁵.

Nos sistemas de ideologia autocrática, questões como a origem, a designação e a criação dos líderes, não podem ser formuladas mediante o conhecimento racional.

⁹² Idem, ibidem, p. 108.

⁹³ (quem delega, abdica) Idem, ibidem.

⁹⁴ Idem, ibidem.

Outrossim, a direção exercida pelos líderes na ideologia democrática representa um valor relativo: o líder só é líder por um tempo e de acordo com certos pontos de vista. No mais, o líder é igual a todos os outros e portanto, sujeito a críticas. *Dai se deriva a publicidade dos atos do exercício do poder, que se opõe ao princípio de segredo que se pratica na autocracia. (...) Em consequência, uma das características da democracia real é uma ascensão constante da massa dos governados à posição de líder*⁹⁶.

Já os direitos do homem e do cidadão apresentavam-se originalmente como uma proteção do indivíduo contra o poder executivo, sendo também a proteção da minoria pela maioria uma função essencial dos direitos e liberdades fundamentais. Esta auto-limitação racional significa que o catálogo destes direitos e liberdades transforma-se, de instrumento de proteção do indivíduo contra o estado, em instrumento de proteção da minoria. Assim como na prática, só o procedimento parlamentar permite distinguir leis constitucionais das leis ordinárias, só no procedimento parlamentar é possível que a maioria absoluta aceite submeter-se a uma minoria qualificada⁹⁷.

No que concerne o princípio da maioria é preciso ainda fazer a distinção entre ideologia e realidade. Nem sempre a maioria numérica é decisiva⁹⁸. Do ponto de vista da realidade, é a força de integração social que, em primeiro lugar, caracteriza o princípio da maioria. Seu verdadeiro significado em uma democracia real surge no procedimento parlamentar, através de *sua técnica dialético contraditória*, e objetiva um compromisso⁹⁹. Tendo em vista que o princípio da maioria afirma-se como um princípio de compromisso entre antagonismos políticos, é necessário estabelecer qual

⁹⁵ Idem, ibidem.

⁹⁶ Idem, ibidem, pp. 109-110.

⁹⁷ Idem, ibidem, p. 91.

⁹⁸ Renato Janine Ribeiro lembra que a regra da maioria, assim como a conhecemos hoje, origina-se dos colegiados clericais da Idade Média. Nestes últimos, quando os assuntos eram controversos, deveria prevalecer a vontade da *parte maior e mais sadia* ('*sanior*'): avaliava-se não apenas a quantidade, também a qualidade da decisão tomada. A partir desta idéia, desenvolve-se mais tarde outra, a de que a maioria representa o todo, inclusive os que foram derrotados, isto é, a minoria.

O arremate desse processo está na vontade geral de Rousseau, descrita no Livro 2º do 'Contrato Social' como uma simples regra da maioria, mas que depois, no Livro 4º, é condicionada por procedimentos (a inexistência de facções e a redução do papel enganador da oratória) que a convertem quase que em revelação da verdade. Ora, é exatamente essa relação entre maioria e indivíduo, da ordem da representação ou mesmo (no caso de Rousseau) da revelação, o que Hobbes nega (RIBEIRO, R. J. A Regra da maioria/ historiador do pensamento político faz defesa do republicanismo do século 17 in Folha de São Paulo/ Jornal de resenhas, 11/03/2000, p. 7).

sistema eleitoral deverá fundar o parlamento: se o majoritário ou o proporcional¹⁰⁰. No sistema eleitoral proporcional, para ser eleito não é preciso alcançar a maioria dos votos e sim um “mínimo”, cujo cálculo é a característica da técnica proporcional. A soma dos votos pertencentes a um partido não se opõe mas se justapõe à soma dos outros (são paralelos, isto é, somados em conjunto para concorrer ao resultado total). Isto quer dizer que não se é vencido, pois há maioria.

A proporcionalidade é melhor realizada quanto maior for o número de mandatos a distribuir¹⁰¹. Os casos limites correspondem, por um lado, à situação em que existe somente um mandato a distribuir, e, por outro, àquela em que o menor partido tiver direito à representação proporcional, o que corresponderia a um aniquilamento do sistema parlamentar. Resumindo, ... *enquanto a idéia da proporcionalidade insere-se na ideologia democrática, sua efetiva ação insere-se na realidade da democracia: o parlamentarismo*¹⁰².

Caso se recorresse, nas eleições parlamentares, a um puro sistema majoritário, somente a maioria estaria representada. Contra o sistema parlamentar apresenta-se a objeção de que ele favorece a formação de pequenos partidos, o que leva ao perigo de desmembramento do sistema partidário em que nenhum dos partidos terá maioria absoluta no parlamento, dificultando o processo eleitoral. A necessidade de coalizão

⁹⁹ KELSEN, H. op. cit., p. 93.

¹⁰⁰ Além do sufrágio universal Mill propõe um segundo remédio para combater a tirania da maioria: a mudança do sistema eleitoral, passando de majoritário – a totalidade do colégio eleitoral tem direito de conduzir apenas aquele candidato que recebe a maioria dos votos – para o sistema proporcional. O sistema proporcional, pregado por Mill, segue a formulação de Thomas Hare (1806-1891) e pretende assegurar a representação adequada às minorias, proporcional aos votos recebidos ou num colégio eleitoral único ou em um colégio amplo o suficiente para permitir a eleição de vários representantes.

Ao apresentar as vantagens e qualidades positivas do novo sistema, Mill sublinha o freio que a maioria encontraria na presença de uma minoria aguerrida capaz de impedir a maioria de abusar do próprio poder e, portanto, a democracia de degenerar. Mill encontra, assim, ocasião para fazer um dos mais altos elogios ao antagonismo que o pensamento liberal jamais registrou, numa passagem em que se pode condensar a essência da ética liberal: ‘Nenhuma comunidade jamais conseguiu progredir senão aquelas em que se desenvolveu um conflito entre o poder mais forte e alguns poderes rivais; entre as autoridades espirituais e as temporais; entre as classes militares ou territoriais e as trabalhadoras; entre o rei e o povo; entre os ortodoxos e os reformadores religiosos’ (BOBBIO, N. Liberalismo e democracia ... pp. 70-1)

Apesar de Mill aceitar plenamente o princípio democrático e considerar a democracia representativa como a melhor forma de governo, *quase para atenuar o efeito inovador do sufrágio ampliado*, ele propõe o instituto do voto plural. Este voto, reconhece o direito de todos votarem, mas estabelece que nem todos devam ter direito a um único voto: *segundo Mill, o voto plural caberia não aos mais ricos, mas aos mais instruídos, com a reserva de poder ser atribuído aos que o solicitem e passem por um exame* (Idem, ibidem, p. 71).

¹⁰¹ KELSEN, H. op. cit., p. 95.

¹⁰² Idem, ibidem.

dos partidos sai do âmbito do eleitorado, passando para o do parlamento. Só que a integração política representada pela necessidade de coalizão é um progresso social e não um mal. O resultado produzido – que afirma não ser o interesse de um só grupo a vontade do estado – constitui-se na essência do estado de partidos democráticos. É preciso então, garantir que todos os interesses de partido possam ser expressados pelo procedimento a ser desenvolvido no seio de um parlamento.

Pode-se ter uma idéia exata de um dos problemas mais difíceis e perigosos do parlamentarismo, o obstrucionismo, através da compreensão do verdadeiro e particular sentido da maioria. Quando a minoria, abusando dos direitos que as regras de procedimento lhe reconhecem, tenta obstaculizar e/ou impedir as decisões da maioria, paralisando temporariamente o mecanismo parlamentar, ocorre a obstrução que pode ser técnica ou física. *Considerá-la, todavia como simplesmente incompatível com o princípio da maioria somente seria possível se o princípio da maioria fosse identificado como soberania da maioria, o que realmente não convém fazer*¹⁰³. A obstrução é um meio que poderá, por um lado, servir para tornar praticamente impossível a formação da vontade parlamentar e, por outro, orientar esta vontade no sentido de um compromisso entre maioria e minoria.

Aqui aparece uma diferença clara entre os tipos reais de democracia e autocracia. Aplicando na prática a teoria da transferência da psicanálise temos na autocracia uma tendência à revolução: a possibilidade de compromisso não existe ou é muito pequena. *Mas na realidade psicológica da democracia, o equilíbrio social repousa, em efeito [sic], sobre um acordo recíproco muito mais do que pode acontecer na autocracia real da ditadura, onde o que importa é somente suportar o peso comum da ditadura*¹⁰⁴.

3.2.1.1. Proibição do mandato vinculado

Um princípio essencial da moderna democracia, no que respeita o funcionamento do sistema parlamentar, reside na proibição feita aos representantes de

¹⁰³ Idem, ibidem, p. 97.

receber um *mandato vinculado* por parte dos eleitores. Os constituintes franceses, aderindo à opinião de Sieyès, explicitaram-na formalmente na Constituição de 1791:

*'Os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um parlamento particular, mas da nação inteira, e não poderá ser dado a eles nenhum mandato'*¹⁰⁵.

Na democracia representativa ou indireta, nascida naquela ocasião, está implícita a idéia de que para a tarefa de avaliação dos interesses gerais, os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em melhores condições que eles, *fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares*¹⁰⁶. Para tanto seria preciso que os eleitos atuassem como representantes da nação inteira e não dos interesses individuais dos eleitores que os colocaram no parlamento.

Deveria morrer, neste momento, o princípio da representação corporativa, em que o delegado é *institucionalmente chamado a defender os interesses da corporação, disso não se podendo distanciar sob pena de perder o direito de representação*. A transformação propiciada pela dissolução do estado de estamentos traduz-se na liberação do *indivíduo enquanto tal* e pressupõe a mesma *atomização da nação* que propicia o nascimento da concepção do estado liberal, fundamentada na afirmação dos direitos naturais e invioláveis do indivíduo. Dentro da concepção de democracia moderna ou representativa a *atomização da nação* é seguida pela sua recomposição num nível mais elevado e ao mesmo tempo mais restrito que é o das assembleias parlamentares¹⁰⁷.

A principal crítica do socialismo à democracia parlamentar, bem como as bases de sua concepção de democracia direta, residem na defesa do *mandato vinculado*.

Mas a concepção de democracia direta mais respeitada na tradição marxista não é a rousseauniana (que para um pensamento realista como o de Marx ou de Lenin é uma quimera), mas aquela segundo a qual mesmo impropriamente, o que caracteriza a democracia direta é o instituto do mandato imperativo, que implica a possibilidade de revogação do

¹⁰⁴ Idem, *ibidem*, p. 98.

¹⁰⁵ art. 7º, da sec. III, do cap. I, do título II, citado por BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia ...*, pp. 35-6.

¹⁰⁶ BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia ...*, p. 34.

¹⁰⁷ Idem, *ibidem*, p. 36.

*mandato, em oposição ao instituto que proíbe o mandato imperativo, característico do sistema parlamentar clássico*¹⁰⁸.

A contribuição de Bobbio ao debate dos socialistas está no princípio da revogação do mandato, discutível. Dentro de uma *tradição milenar do pensamento político* de crítica ao despotismo é preciso esclarecer quem é o detentor do poder da revogação de mandatos. Se for o príncipe ou uma restrita oligarquia de detentores do poder político, o estado de direito já deveria tê-lo extirpado para sempre. Se o detentor for um pequeno grupo de pessoas (um comitê de cidadãos, uma assembléia de estudantes, um conselho operário) o perigo reside na *setorialidade dos interesses representados*, setorialidade esta que aconselha a proibição do mandato imperativo quando o corpo eleitoral é restrito. No caso de um grande grupo, é preciso um mínimo de organização por parte de seus componentes, isto é, é necessário um partido ou um movimento que sirva de intermediário com os mandantes. *Uma grande assembléia não organizada, abandonada à espontaneidade dos próprios impulsos, como eram geralmente as promovidas pelo movimento estudantil, nunca revogou, que eu saiba, nenhum mandato*¹⁰⁹.

É assim que Bobbio mediatiza¹¹⁰ a proposta da revogação dos mandatos dos socialistas, aceitando a idéia de que o mandato imperativo existe de fato quando estamos frente a um sistema de partidos organizados, isto é, quando quem outorga o mandato *é o partido e não o simples eleitor*¹¹¹. A proibição do mandato imperativo tem razão de ser quando é inevitável a ligação pessoal entre o deputado e um pequeno grupo de eleitores com seus interesses *particularíssimos*, isto é, em que o sistema de sufrágio é restrito e o colégio uninominal. Quando surgem os grandes partidos de massa, apesar de mudarem as relações entre eleitor e representante, ela permanece parcialmente para coibir a tendência que os deputados dos partidos menos ideológicos têm de, na expectativa de serem retribuídos com a preferência dos votos,

¹⁰⁸ BOBBIO, N. *Qual socialismo...*, p. 70.

¹⁰⁹ Idem, *ibidem*, p. 71.

¹¹⁰ Para Perry Anderson, os mandatos revogáveis – essenciais na visão de Marx e Engels para se chegar a uma democracia mais direta – não são de forma alguma aceitos por Bobbio. Inclusive: *Assim, o fato de ele admitir a integração de elementos da democracia direta às instituições representativas na qualidade de complementos é, em grande parte, nominal. O único exemplo concreto que menciona com aprovação é uma reunião de alguma categoria profissional* (ANDERSON, P. op. cit p. 31).

¹¹¹ BOBBIO, N. *Qual socialismo ...*, p. 70.

representarem conjuntamente os interesses do partido e do colégio eleitoral que os elegeu¹¹². Neste momento,

O partido funciona, deveria funcionar, como coletor dos pedidos não setoriais e, colocando-se entre o eleitor e o deputado, deveria despersonalizar a relação. Sobretudo, na medida em que é o principal artífice da eleição de um determinado candidato, o partido condiciona o seu comportamento, através da disciplina do próprio partido, que é o substitutivo funcional do mandato imperativo¹¹³.

3.2.1.2 Liberdade e Igualdade

Dentro da tarefa empreendida por Bobbio de encontrar o vínculo entre liberalismo e socialismo, o conceito de democracia ocupa posição fundamental. No problema das relações entre democracia e socialismo, em particular, temos que a teoria socialista nunca repudiou a democracia, apresentado-se, ao contrário,

...como uma forma mais perfeita de democracia ou como o acabamento histórico do ideal democrático sob a forma de uma democracia não mais formal, porém, substancial, não mais somente política mas também econômica, não somente dos proprietários mas de todos os produtores, não representativa e delegada mas não delegada e, portanto, direta, não parlamentar mas dos conselhos operários, e assim por diante¹¹⁴.

Este significado dado à democracia pela teoria socialista nada mais é do que uma das duas definições históricas do termo¹¹⁵.

¹¹² Idem, ibidem.

¹¹³ Idem, ibidem.

¹¹⁴ BOBBIO, N. Democracia socialista? in BOBBIO, N. *Qual socialismo ...*, p. 29.

¹¹⁵ É inegável que historicamente "democracia" teve dois significados prevaletentes, ao menos na origem, conforme se ponha em maior evidência o conjunto das regras cuja observância é necessária para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos, as assim chamadas regras do jogo, ou o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar, que é o da igualdade. A base dessa distinção costuma-se distinguir a democracia formal da substancial, ou através de uma outra conhecida formulação, a democracia como governo do povo da democracia como governo para o povo (BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia ...*, pp. 37-8).

Hans Kelsen, compreendendo que a idéia de democracia é determinada em primeiro lugar pelo valor liberdade e não pela igualdade, opõe-se terminantemente à oposição entre elas, já que na formação da ideologia democrática a participação da idéia de igualdade tem um sentido *negativo, formal e secundário*¹¹⁶. A idéia é a de que deverá haver igualdade na formação da vontade do estado. Já a igualdade formal na liberdade - a igualdade nos direitos políticos - nada tem a ver com a idéia de democracia. Historicamente, a luta pela democracia é a luta pela participação do povo nas funções legislativa e executiva, isto é, a liberdade política¹¹⁷.

A situação fica clara quando observamos que a igualdade material, não a política formal, realiza-se também – *ou talvez melhor* - em um regime ditatorial, autocrático, diz Kelsen. Isto sem considerarmos o fato de que esta *igualdade* significa, em última instância, justiça e suas inúmeras acepções. Em resumo, o termo *democracia* significa *um certo método de criação da ordem social*, e não o conteúdo dessa ordem¹¹⁸. Confundir as duas situações é incidir em uma manipulação terminológica: todo o poder de legitimação e o valor afetivo da palavra, estabelecidos pela ideologia de liberdade, são desviados em favor de um sistema de ditadura política.

*Com esta noção de democracia social, oposta à noção formal de democracia, nega-se simplesmente a diferença entre democracia e ditadura e considera-se a ditadura, que afirma realizar a justiça social, como 'verdadeira' democracia. Disto resulta, indiretamente, um injusto aviltamento da democracia atual e, como consequência, do mérito da classe que a tem favorecido até, em parte, contra seus próprios interesses materiais*¹¹⁹.

Se a igualdade continua sendo apenas política é porque o proletariado - a quem interessa a igualdade econômica e a socialização da produção - ainda não se transformou na esmagadora maioria do povo¹²⁰.

Seguindo Kelsen, e respondendo a críticas que acusam sua concepção de democracia de ser uma concepção *tecnológica*, Norberto Bobbio acrescenta que a

¹¹⁶ KELSEN, H. Essência e Valor da ... p. 113.

¹¹⁷ Idem, *ibidem*.

¹¹⁸ Idem, *ibidem*.

¹¹⁹ Idem, *ibidem*.

¹²⁰ Idem, *ibidem*, p. 114.

democracia substancial *tem a ver com o problema de superar o capitalismo*¹²¹. Como considera que a democracia substancial estabelece um marco teórico-político específico, Bobbio a trata sob outro prisma, numa concepção não tecnológica: *em uma sociedade capitalista os eleitores são formalmente iguais mas desiguais substancialmente. Exatamente para eliminar estas desigualdades é que se coloca o problema de superar o capitalismo, isto é, se coloca o problema da democracia substancial*¹²².

No que concerne o vínculo entre democracia e socialismo, desde o início houve relação de complementaridade. O movimento operário, surgido na segunda metade do século XIX e inspirado em doutrinas socialistas, aumentou o contraste entre os ideais liberais e os democráticos. O problema central estava na liberdade econômica, isto é, na defesa ilimitada da propriedade privada.

Reforçando a complementariedade entre socialismo e democracia surgiram duas teses: a de que a democratização favoreceria o socialismo e a de que somente em uma sociedade socialista, (e conseqüente aumento de participação política) a democracia seria possível.

*Com base nessas duas teses, a indissolubilidade de democracia e socialismo passou a ser demonstrada, por parte das correntes principais do socialismo, como uma condição necessária do advento da sociedade socialista e, por parte das correntes democráticas, como uma condição do desenvolvimento da própria democracia*¹²³.

Como a relação entre democracia e socialismo apresentava-se circular, faltava determinar o ponto de partida. Iniciar pela ampliação de democracia seria aceitar um desenvolvimento gradual e incerto. Por outro lado, seria correto renunciar, provisoriamente, ao método democrático e através de um salto qualitativo transformar revolucionariamente a sociedade? Todavia, a dúvida existente quanto a validade do método para a chamada fase de transição não fez com que os partidos socialistas deixassem de se inspirar na democracia, convictos que estavam de que *uma sociedade*

¹²¹ BOBBIO, N. Qual socialismo? in BOBBIO, N. *Qual socialismo?* ... , p. 101.

¹²² Idem, *ibidem*.

¹²³ BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia* ... p. 81.

*socialista seria de longe mais democrática do que a liberal, nascida e crescida com o nascimento e o crescimento do capitalismo*¹²⁴.

Uma investigação da teoria marxista do estado, entretanto, especialmente nos trabalhos de Marx e Lenin sobre a Comuna de Paris, leva à conclusão de que ela não é *de grande utilidade para traçar as linhas de uma teoria alternativa do estado socialista e muito menos para compreender a realidade dos estados socialistas de hoje*¹²⁵. Os estudos sobre o assunto pouco evoluíram, *depois da rajada da democracia dos conselhos, em torno dos anos vinte*¹²⁶. As razões que geraram esta limitação da ciência e da teoria política marxista, retardando o aprofundamento na análise dos problemas estado, são ocasionadas basicamente por duas posturas: um interesse maior pelos problemas que envolvem a conquista do poder do que pelos meios através dos quais ele será exercido em um momento seguinte, e também a idéia de que o estado está *destinado a definhar até sua completa extinção*¹²⁷. Todavia,

*Parece não haver dúvida de que o interesse renovado pelos problemas da democracia socialista, isto é, por uma teoria alternativa do estado, nasce também da consciência de que o problema da extinção do estado, inserido, na verdade, no problema mais vasto da extinção do sistema de estados, não é um problema atual ou, pelo menos, é menos atual que o colocado pela exigência de se evitar a contradição entre evolução socialista e involução democrática em um estado*¹²⁸.

A principal consequência da transferência da discussão do estado para o momento posterior à conquista do poder foi, de acordo com o autor, transformar o partido em estado. A realidade dos últimos cinquenta anos viu o estado socialista tornar-se um estado-partido em que *o partido transformou-se no suporte do poder estatal, o órgão que tem não somente as funções tradicionais de reunir as reivindicações e inseri-las no sistema, mas, também, de (...) tomar as decisões válidas para toda a comunidade*¹²⁹.

¹²⁴ Idem, *ibidem*, pp. 81-2.

¹²⁵ BOBBIO, N. Democracia socialista? in BOBBIO, N. *Qual socialismo?* ... , p. 22.

¹²⁶ Idem, *ibidem*, pp. 23-4.

¹²⁷ Idem, *ibidem*, p. 26.

¹²⁸ Idem, *ibidem*.

¹²⁹ Idem, *ibidem*, p. 30.

É quando Bobbio defende a importância, para um teórico da democracia socialista, da análise dos *perigos que ameaçam* as democracias nos sistemas capitalistas¹³⁰. Mesmo que se abandonem as propostas e tentativas de uma democracia socialista (salientando a democracia dos conselhos ou o autogoverno dos produtores), é ponto pacífico, entre os escritores democráticos, que estes problemas também estarão presentes nas democracias dos sistemas socialistas. Divergem apenas porque dos primeiros temos consciência e dos outros, em razão das excessivas simplificações de seus teóricos, ainda não.

A desconfiança nutrida pela teoria marxista do estado em relação à democracia, por outro lado, decorre da maneira como funciona na sociedade capitalista avançada. O método democrático, apesar do sufrágio universal, da formação de partidos de massa e de um grau elevado de mobilização política, tem-se mostrado incapaz de permitir a transformação do sistema, isto é, a passagem do sistema capitalista ao socialista, e de *manter as promessas feitas*¹³¹.

As promessas do método democrático abrangem três ordens: 1) a participação, que envolve a participação coletiva e generalizada, mesmo que indireta, para as decisões que envolvam toda a comunidade; 2) o controle da base e, 3) a liberdade de dissenso¹³². Assim:

1) Mesmo nos estados em que as instituições democráticas são formalmente mais aperfeiçoadas, encontram espaço os fenômenos contrastantes da apatia política ou falta de participação, e da participação deformada ou manipulada pelos organismos de massa que detêm o monopólio do poder ideológico¹³³. Bobbio observa que mesmo que aceitemos as objeções à democracia parlamentar apresentadas pelos defensores de uma democracia socialista (no sentido de limitar a participação do voto às eleições de representantes não investidos de mandato imperativo), permanece o problema da participação genuína, que depende em larga escala dos processos adotados para *permitir (ou falsificar) a sua expressão*¹³⁴. Em suma, o problema da

¹³⁰ Idem, *ibidem*, pp. 34-5.

¹³¹ Idem, *ibidem*.

¹³² Idem, *ibidem*, p. 33.

¹³³ Idem, *ibidem*.

¹³⁴ Idem, *ibidem*, p. 34.

participação reside muito mais nas formas de participar do que em *quantas e quais* são as participações¹³⁵.

2) O controle da base parte do princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso e envolve o controle da população. A democracia precisa, então, defrontar-se com a constatação de que na medida em que o centro de poder se desloca, organismos passíveis de serem controlados pelos cidadãos passam a ser centros de poder cada vez mais fictícios.

Além disso, os vários centros de poder de um estado moderno – como a grande empresa ou os maiores instrumentos do poder real (como o exército e a burocracia) – não são submetidos a nenhum controle democrático (pode-se falar de um verdadeiro e próprio sistema de subpoder, não no sentido de que são poderes menores, mas no sentido de que não são vistos, são ocultos)¹³⁶.

Mesmo uma democracia socialista que consiga alargar o controle dos centros de poder político e administrativo para atingir os centros de poder econômico - *segunda exigência de uma democracia mais avançada que aquela denominada burguesa* - permanece o problema do controle do poder ideológico ou *terceiro poder*¹³⁷. A história ensina que este poder não passou a existir com as comunicações de massa, sendo, em todos os tempos, imenso o seu monopólio por grupos de proprietários e transmissores da doutrina que se pretendem competentes para *declarar quais são as idéias justas e as equivocadas. O problema do controle, em outras palavras, não é tanto o problema das matérias sobre as quais o poder é exercido, mas o fato de que seja realmente incontrolado, isto é, não esteja ele mesmo sobre controle*¹³⁸;

3) A liberdade de dissenso, finalmente, não oferece uma possibilidade de alternativa radical: fica, ao contrário, limitada ao sistema econômico dominante, pois o método democrático não permite a transformação do sistema.

Se a experiência histórica nos mostrou, até agora, que um sistema socialista surgido de modo não democrático (isto é,

¹³⁵ Idem, *ibidem*.

¹³⁶ Idem, *ibidem*, p. 33.

¹³⁷ Idem, *ibidem*, p. 35.

¹³⁸ Idem, *ibidem*.

*por via revolucionária ou por conquista), não consegue transformar-se em sistema político-democrático, também nos mostrou que um sistema capitalista não se transforma em socialista democraticamente, isto é, através do uso de todos os expedientes de participação, de controle e de liberdade de dissenso, que as regras do jogo democraticamente permitem*¹³⁹.

Resumindo: o método democrático não torna possível o socialismo e o socialismo atingido por via não democrática não consegue encontrar a estrada para a passagem de um regime de ditadura a um regime de democracia¹⁴⁰.

Esta última afirmação de Bobbio é fundamental na crítica que Perry Anderson lhe tece. Importa salientar que os interesses destes dois autores convergem: a busca de uma síntese entre liberalismo e socialismo. Só que para Anderson, contrariamente a Bobbio, a compreensão histórica deste empreendimento é condição fundamental para que tal síntese se produza¹⁴¹. É com esta idéia que Anderson abordará a obra de Bobbio, afirmando que ele exclui taxativamente qualquer possibilidade de transformação do socialismo em uma ordem política democrática. Neste tocante, ele não dá uma resposta incisiva, mas a conclusão para a qual se inclina não deixa lugar a dúvidas. Ao considerar as duas únicas estratégias coerentes para o socialismo que tem a disposição – reformas estruturais feitas de cima para baixo e ampliação da participação democrática de baixo para cima – exprime um *ceticismo letal em relação às duas*. Ainda quanto ao primeiro tipo, Bobbio pergunta-se até que ponto o sistema está preparado para aceitá-las, isto é, afirma que os principais mecanismos de acumulação e reprodução capitalistas podem resistir a mudanças constitucionais e impor uma opção que rompe com a noção da reforma estrutural¹⁴².

Em muitos momentos Bobbio se deteve na análise da democratização progressiva da sociedade civil. Anderson esperava que ele fosse mais incisivo quanto ao potencial desta estratégia.

O espaço para a reforma radical está vedado justamente pelas características da ordem econômica que a exige. Essas

¹³⁹ Idem, *ibidem*, p. 33.

¹⁴⁰ Idem, *ibidem*, pp. 33-4. Os acontecimentos no leste europeu posteriores à queda do Muro de Berlin, no entanto, mais especificamente na República Tcheca e Polónia, desmentiriam Bobbio. Ele mesmo, em um outro texto, refere-se às *duras réplicas da história*.

¹⁴¹ ANDERSON, P. op. cit., p. 41.

¹⁴² Cf. ANDERSON, P. op. cit p. 35.

*dúvidas, convergentes em sua lógica, efetivamente tendem a frustrar as perspectivas de caminho democrático-parlamentar para o socialismo com o qual Bobbio está formalmente comprometido*¹⁴³.

Mas não são estas as únicas dúvidas de Bobbio quanto ao destino da democracia em uma ordem econômica socialista. Anderson afirma que existem outras um pouco menos radicais. Bobbio apenas usa o capitalismo enquanto sistema de produção - *enquanto distinto de um conjunto de injustiças na distribuição* - como pano de fundo, jamais analisando-o. Assim, a mudança na propriedade dos meios de produção não possui um valor positivo, e sim determina o surgimento de um estado todo-poderoso, reacendendo o velho temor liberal. Neste sentido Bobbio acabará por afirmar que a democracia, sob o socialismo, encontrará não apenas os mesmos obstáculos que encontra sob o capitalismo, mas outros ainda maiores¹⁴⁴.

*A reconceitualização do socialismo como sendo essencialmente uma democracia econômica atende a um propósito duplo. Ao mesmo tempo, serve para apropriar a legitimação central da ordem política existente para a causa da mudança social, e para evitar o principal obstáculo ideológico à implementação de tal mudança: especificamente, a instituição da propriedade privada. Sua lógica é a de um embuste - a palavra que não quis pronunciar é expropriação*¹⁴⁵.

A razão desta reconceitualização do socialismo ter tido pequenos frutos na prática, está em que as mais importantes instituições sociais não aceitam, com facilidade, serem descartadas.

O socialismo liberal de Bobbio é uma construção instável, diz Anderson. liberalismo e socialismo, depois de atraírem-se, aparentemente, acabam por separar-se, tendendo o liberalismo ao conservadorismo¹⁴⁶.

¹⁴³ Idem, *ibidem*, p. 36.

¹⁴⁴ Idem, *ibidem*, pp. 36-7.

¹⁴⁵ Idem, *ibidem*, pp. 37-8.

¹⁴⁶ Idem, *ibidem*, p. 41.

3.3. O DIÁLOGO COM A DIREITA: DEMOCRACIA E ESTADO MÍNIMO

O atual *despertar do liberalismo* responde, historicamente a dois tipos de combate: antes, os liberais voltavam-se contra o socialismo em sua versão coletivista (*de resto, a mais autêntica*); hoje, voltam-se contra a versão atenuada do socialismo (*segundo uma parte da esquerda também falsificada*), o estado do bem-estar, atacando em última instância a democracia. Na visão de Bobbio,

A insídia é grave. Não está em jogo apenas o estado do bem-estar, quer dizer, o grande compromisso histórico entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia, quer dizer, o outro grande compromisso histórico precedente entre o tradicional privilégio da propriedade e o mundo do trabalho organizado, do qual nasce direta ou indiretamente a democracia moderna (através do sufrágio universal, da formação dos partidos de massa, etc.)¹⁴⁷.

Os argumentos utilizados pelos liberais nestas duas frentes de combate são diversos, já que partem de campos de observação distintos. Antes, e até há poucos anos atrás, objetivando combater a destruição dos direitos do homem promovida pelo stalinismo, eram levantados os argumentos do liberalismo político. Negava-se a tese de que tais direitos - nascidos nas lutas do terceiro estado contra a monarquia absoluta - estivessem voltados para a defesa dos interesses da burguesia, afirmando-se com isto, sua universalidade. Hoje os argumentos levantados, bem distintos, são os do liberalismo econômico, ou *liberismo*¹⁴⁸. Abandona-se o alvo representado pelo coletivismo e volta-se para a crítica do estado assistencial ou da experiência da social-democracia. *O que agora excita o espírito agressivo dos novos liberais é o efeito considerado desastroso, das políticas keynesianas adotadas pelos estados economicamente e politicamente mais avançados, especialmente sob o impulso dos partidos socialdemocráticos ou trabalhistas*¹⁴⁹.

Todos os vícios que antes eram atribuídos aos estados absolutos, (burocratização, perda das liberdades pessoais, desperdício de recursos, má condução

¹⁴⁷ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo... p. 126.

¹⁴⁸ Idem, ibidem, p. 109.

¹⁴⁹ Idem, ibidem, p. 117.

econômica, etc), passam a ser tributados aos governos que adotam políticas social-democratas.

Se alguém chegou a pensar que dos direitos de liberdade deveriam ser excluídos os direitos à liberdade econômica (como de fato foram excluídos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, obrigada a contemplar exigências diversas), deveria agora convencer-se, segundo aqueles neoliberais, diante da prestação de contas de governos que confiadamente aplicaram políticas de assistência e de intervenção pública, que sem liberdade econômica não existe nenhuma liberdade e está aberta a estrada, para retomar o célebre título de um livro de von Hayek, 'rumo à servidão'¹⁵⁰.

A identificação progressiva entre liberalismo e *liberismo* no entanto, é um dado indiscutível e serve para compreender um aspecto (*e não dos mais irrelevantes*) do atual litígio político que se estende dos Estados Unidos à Europa ocidental. Nos últimos anos do regime fascista a disputa entre Croce e Einaudi esclareceria essa relação entre o liberalismo ético-político e o econômico. Einaudi afirma que *liberalismo ético-político e liberalismo econômico (ou liberismo) são indissolúveis, e onde não há o segundo não pode haver o primeiro*. Croce se opõe a ele sustentando que *a liberdade, sendo um ideal moral, pode se realizar através das mais diversas providências econômicas desde que voltadas à elevação moral do indivíduo*¹⁵¹.

O significado de liberalismo que prevaleceu, em especial com relação aos neoliberais, daria razão ao economista. Hoje o neoliberalismo consiste, em primeiro lugar, na doutrina econômica, sendo o liberalismo político apenas *um modo de realização, nem sempre necessário*, do primeiro¹⁵². Defende-se intransigentemente a liberdade econômica que permite, eventualmente, chegar-se à liberdade política.

José Guilherme Merquior, aproveitando-se da distinção que a língua italiana faz entre liberalismo e liberismo, ao abordar os autores que adotam esta corrente, o propõe sob a ótica do “neoliberalismo como neoliberalismo”. Pretende, com isso, diferenciá-los dos outros neoliberais que enfatizam a vertente do liberalismo político. Quando se admite a possibilidade do liberalismo manter somente o seu aspecto

¹⁵⁰ Idem, *ibidem*.

¹⁵¹ Idem, *ibidem*, pp. 86-7.

¹⁵² Idem, *ibidem*, p. 87.

econômico o neoliberalismo assim como o neo-evolucionismo, termina por minar o próprio âmago da ética liberal¹⁵³.

O economista austríaco Friedrich von Hayek, *um dos notáveis inspiradores do atual movimento em favor do desmantelamento do Estado de serviços*, aceita que na época das lutas contra o poder absoluto, liberalismo e democracia podiam confundir-se. Atualmente, todavia, quando se sofre as conseqüências não-liberais do processo de democratização, fica claro que liberalismo e democracia respondem a problemas diversos: o liberalismo à questão das funções de governo (especialmente à limitação de seus poderes), a democracia ao problema de quem deve governar, e de que maneira¹⁵⁴.

Assim, liberalismo e democracia divergem: no primeiro, a conotação positiva cabe ao termo “liberdade”, sendo que uma sociedade é melhor quanto maior for a esfera da liberdade e menor a do poder, assim, ele exige que todo poder (logo, também o da maioria) esteja submetido a limites, enquanto o segundo considera a opinião da maioria como o único limite ao poder governativo: *A diversidade entre os dois princípios emerge do modo mais claro ao se atentar aos respectivos opostos: para a democracia, o governo autoritário; para o liberalismo, o totalitarismo*¹⁵⁵.

Os limites que o liberalismo clássico estabelece ao poder do estado podem ser antepostos inclusive frente a um regime democrático. Poderes do estado e direitos dos indivíduos (liberdade negativa) nunca poderão ter limites rígidos, mas a tradição ensina *que o Estado é tão mais liberal quanto mais reduzidos são esses poderes e, correlativamente, quanto mais ampla é a esfera da liberdade negativa*¹⁵⁶.

Uma tal concepção de estado exige que o significado dado para a lei, enquanto tal, seja reduzido: seriam legítimas apenas as normas de conduta que não interviesses para limitar o comportamento dos indivíduos, permitindo que cada um desfrute de uma esfera própria de liberdade, protegida da intervenção dos outros. É assim que von Hayek retoma a doutrina dos limites da função do direito (parte integrante da doutrina dos limites do poder do estado) e considera como normas jurídicas apenas as que oferecem *...as condições ou os meios com os quais o indivíduo pode perseguir livremente os próprios fins sem ser impedido a não ser pelo igual direito dos outros*.

¹⁵³ MERQUIOR, J. G. op. cit., p. 195.

¹⁵⁴ Apud BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia* ..., pp. 87-8.

¹⁵⁵ Idem, *ibidem*, p. 88.

*Não é por acaso que as leis assim definidas sejam, também para Hayek, imperativos negativos ou proibições*¹⁵⁷.

De acordo com os argumentos desta *direita*, o estado de bem estar, além de estar à beira da falência (*embora não tenha falido*)¹⁵⁸, é acusado de trilhar a estrada dos totalitarismos. Sob o pretexto de uma indefinida justiça social o estado socialista destruiu a liberdade individual e reduziu *o indivíduo a um infante guiado do berço à tumba pela mão de um tutor tão solícito quanto sufocante. Uma situação paradoxal, quase grotesca*¹⁵⁹.

Chega-se a um ponto, assim, em que uma mesma forma de estado, que *se veio realizando praticamente em todos os países democráticos*, é criticada como capitalista pelos marxistas e como socialista pelos liberais. Capitalismo e socialismo são conceitos tão desgastados e desde sempre indefinidos *que não podem mais ser usadas sem criar confusão*. Ou então admitimos contradição só aparente *porque de fato o estado do bem-estar foi ... uma solução de compromisso que, como todas as soluções de compromisso, presta-se a ser confutada pelas partes opostas*¹⁶⁰.

O ataque que o estado assistencial sofre hoje por parte dos liberais-liberistas representa, principalmente para a esquerda, um problema de filosofia da história. Se o nascimento do movimento operário no século XIX significa a ascensão de uma concepção da história eminentemente progressiva e determinista - o socialismo é visto como uma nova fase do desenvolvimento histórico. Por outro lado, onde o socialismo ocorreu, esta concepção não se confirmou. Poderia ser visto como tal, em comparação com os países atrasados aos quais se impôs. Já no caso do estado do bem-estar, considerando que o socialismo tenha se realizado ali, mesmo que pela metade, constata-se uma forte tendência a *voltar atrás com relação à metade já percorrida*¹⁶¹. Os novos economistas passam a perceber que foi um erro abandonar o capitalismo pois, afinal de contas, *é um sistema no qual o poder está mais difuso e cada um tem o maior número de alternativas*¹⁶².

¹⁵⁶ Idem, *ibidem*, pp. 88-9.

¹⁵⁷ BOBBIO, N. Governo dos homens ou governo das leis in BOBBIO, N. *O Futuro ...*, pp. 158-9.

¹⁵⁸ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo in BOBBIO, N. *O Futuro ...*, p. 118.

¹⁵⁹ Idem, *ibidem*.

¹⁶⁰ Idem, *ibidem*, p. 119.

¹⁶¹ Idem, *ibidem*, p. 120.

¹⁶² Idem, *ibidem*.

Uma mudança de percepção tão profunda provoca uma substituição, na concepção da história, de progressiva e determinista para cíclica e indeterminista, que se desenvolveria por *prova e erros*: concluído um ciclo ocorre um retorno ao ponto de partida. Se considerarmos o fato de que os novos economistas não recusam a exigência motivadora do surgimento do estado social - qual seja, a de uma maior igualdade, da luta contra a pobreza, etc. - e sim, os meios por ele utilizados, será preciso adotar uma concepção da história mais complexa e aderente à realidade do seu desenvolvimento e interpretar o neoliberalismo como uma terceira fase: *uma espécie de negação da negação em sentido dialético, na qual não se perde nada do que houve de positivo na segunda fase*¹⁶³.

Outro modo de ver esta situação é a antítese entre estado mínimo e estado máximo e não pode ser superposta à antítese entre estado forte estado fraco. As acusações que o neoliberalismo faz ao estado de bem-estar não envolvem apenas a violação do princípio do estado mínimo. O estado de bem-estar também é acusado de ser um estado fraco, de não cumprir a função de governar. Assim, o neoliberalismo tem, como ideal, um estado, que seja ao mesmo tempo mínimo e forte. *De resto, que as duas antíteses não se superpõem é demonstrado pelo espetáculo de um estado simultaneamente máximo e fraco que temos permanentemente sob os olhos*¹⁶⁴.

Seja sob o aspecto econômico ou político, o liberalismo é sempre a doutrina do estado mínimo. É necessário, mas deve ser reduzido a seus termos mínimos. Só que, ao contrário do que se afirma, a antítese do estado liberal não é o estado absoluto, isto é, aquele em que o poder vem de cima, e sim, o estado paternalista, aquele que considera os súditos como menores de idade que precisam ser tutelados. Na realidade, o estado absoluto se opõe, efetivamente, ao estado democrático.

*Esta antítese é muito clara nos primeiros clássicos do liberalismo, Locke, Kant, Humboldt e, naturalmente, em Adam Smith. Tanto é verdade que nenhum dos primeiros propagadores do liberalismo pode ser arrolado entre os escritores democratas, assim como, vice-versa, o primeiro grande escritor democrata, Rousseau, não pode ser arrolado entre os escritores liberais*¹⁶⁵.

¹⁶³ Idem, ibidem, p. 121.

¹⁶⁴ Idem, ibidem, p. 126.

¹⁶⁵ Idem, ibidem, p. 121.

Os liberais de hoje se distanciam dos primeiros liberais por considerarem o melhor bem-estar aquele que os indivíduos, livres para buscar seu próprio interesse, alcançam por si mesmos. Se antes o estado mínimo era defendido contra o estado paternalista dos príncipes reformadores, hoje ele é reproposto contra novas formas de paternalismo, isto é, contra o estado assistencial, acusado de reduzir o cidadão livre a um súdito a ser protegido¹⁶⁶.

É um dado concreto que o desenvolvimento da democracia, com a conseqüente *sobrecarga das demandas* está vinculado ao desenvolvimento *anormal* do estado assistencial. Sobre este assunto Bobbio afirma taxativamente não acreditar na aceleração do processo de engrandecimento do estado em países que convivem com partidos socialdemocratas. Ou então *o fenômeno é geral. O país em que hoje o estado assistencial é objeto das críticas mais ferozes são os Estados Unidos da América, onde jamais existiu um partido socialdemocrata*¹⁶⁷.

A ampliação dos direitos políticos dos proprietários para os que nada têm e os analfabetos fez, naturalmente, com que os governantes passassem a ser exigidos por trabalho, medidas previdenciárias, escolas gratuitas, tratamentos médicos etc.. A constituição italiana pretende contemplar tais pedidos, sem que com isto possa ser considerada uma constituição socialista¹⁶⁸.

Mesmo mudando dos governados para os governantes a ótica de análise do nexos existente entre processo de democratização e crescimento do estado assistencial, a conclusão permanece a mesma. A analogia que os economistas fazem entre democracia e mercado deve ser analisada com cautela, *tantas são as afinidades aparentes e as diferenças substanciais*.

Não deixa entretanto de ser iluminante a idéia de Max Weber – retomada, desenvolvida e divulgada por Schumpeter – de que o líder político pode ser comparado a um empresário cujo rendimento é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores e cuja capacidade de responder às solicitações dos eleitores depende dos recursos públicos de que pode dispor. Ao interesse do cidadão eleitor de obter favores do estado

¹⁶⁶ Idem, ibidem.

¹⁶⁷ Idem, ibidem, p. 122.

¹⁶⁸ Idem, ibidem, p. 123.

corresponde o interesse do político eleito ou a ser eleito de concedê-los¹⁶⁹.

De antemão, sabe-se que nem todos poderão ser contentados. Na esfera política, assim como na econômica, existem os fortes e os fracos e a habilidade do político consiste em, assim como no mercado, compreender e orientar os *gostos do público*. Convivem na arena política, igualmente, *os vencedores e os perdedores, os bem-sucedidos nos negócios e os que abrem falência*. O fato é que, quanto mais avançada for a democracia, mais será exigido do desempenho dos governantes¹⁷⁰.

A prática da democracia, que é uma das conseqüências históricas do liberalismo, conduz ao abandono do estado mínimo - cuja teoria é o núcleo da doutrina liberal - e a um tipo de estado que *mínimo não é mais, embora não seja o estado máximo dos regimes totalitários*. Usando a analogia entre mercado e democracia pode-se dizer que o mercado político se sobrepõe ao mercado econômico. Agora é o caso de saber se a volta ao mercado econômico é possível, sem comprometer o mercado político.

Se não aboli-lo, limitar-lhe o raio de ação. As propostas políticas destes novos liberais vão todas nesta direção, que está na lógica da doutrina clássica dos limites do poder do estado, pouco importando se o poder do estado seja, como é nos regimes democráticos, o poder do povo e não do príncipe¹⁷¹.

A polêmica da ingovernabilidade dos regimes democráticos sugere dois tipos de soluções, ambas autoritárias. Em primeiro lugar, o fortalecimento do poder executivo, em detrimento dos sistemas parlamentares clássicos, dando preferência aos regimes presidenciais ou semipresidenciais. E, em segundo lugar, o estabelecimento de novos limites às decisões tomadas com base na regra da maioria, isto é, com base na democracia.

Dado que as democracias nascem limitadas – visto está que são subtraídas das decisões da maioria todas as matérias referentes aos direitos de liberdade - matérias invioláveis – os escritores neoliberais propõem a limitação também do poder

¹⁶⁹ Idem, ibidem, pp. 123-4.

¹⁷⁰ Idem, ibidem.

¹⁷¹ Idem, ibidem, p. 124.

econômico e fiscal do parlamento, quando em resposta à demanda social produzir-se um excesso de despesa pública.

*Ainda uma vez o contraste entre liberalismo e democracia se resolve na aceitação, por parte da doutrina liberal, da democracia como método ou como conjunto de regras do jogo, mas também, paralelamente, no estabelecimento permanente dos limites em que podem ser usadas aquelas regras*¹⁷².

Bobbio não pretende entrar no mérito das propostas políticas neoliberais e muito menos colocar o problema em termos da relação entre mercado e estado¹⁷³. Quer apenas destacar que a antiga compatibilidade existente entre liberalismo e democracia – há desde um século a segunda tem sido considerada como consequência natural do primeiro – deixou parcialmente de existir, dado que a democracia foi levada ao extremo, sob a forma de democracia dos partidos de massa - fazendo surgir o estado assistencial¹⁷⁴. O dilema dos novos liberais é o de salvar a democracia sem sair do capitalismo¹⁷⁵, enquanto que nos anos trinta quando era o capitalismo que punha em crise a democracia Estes novos liberais precisam confrontar-se com os neoliberais visto que: *Em suma, para os neoliberais a democracia é ingovernável não só da parte dos governados, responsáveis pela sobrecargas das demandas, mas também da parte dos governantes, pois estes não podem deixar de satisfazer o maior número para fazerem prosperar sua empresa (partido)*¹⁷⁶.

¹⁷² Idem, ibidem, pp. 95-6.

¹⁷³ ... porque o termo 'estado' é genérico demais. Existem diversas formas de estado. (...) Expressões como 'forma de estado' e 'forma partido' servem apenas para obscurecer (não chego a dizer intencionalmente) o fato de que o poder político pode ser exercido de vários modos, entre os quais é preciso considerar um como melhor do que outro, se não se quer chegar a um genérico e leviano anarquismo (o mesmo vale para a ação dos partidos). Pode-se dizer ainda que o estado, tal como o mercado, é uma forma de regulação social. Mas a regulação social própria do estado democrático não é a mesma do estado autocrático. Tanto é verdade que hoje o que está posto em discussão não é a relação genérica entre estado e mercado, mas a relação específica entre mercado e estado democrático, ainda uma vez entre mercado econômico e mercado político. A crise do estado assistencial é um efeito também do contraste – que nem os liberais, nem os marxistas, nem os democratas puros tinha até agora levado na devida conta – entre o empreendedor econômico que tende à maximização do lucro e o empreendedor político que tende à maximização do poder através da caça dos votos (BOBBIO, N. Liberalismo velho e... p. 125).

¹⁷⁴ Idem, ibidem, p. 124.

¹⁷⁵ Idem, ibidem, p. 125.

¹⁷⁶ Idem, ibidem, p. 126.

3.4. A NATUREZA DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E ESTADO DE DIREITO

Historicamente a idéia de estado, no ocidente, desenvolveu-se em duas etapas: primeiro surge a idéia de estado de direito e, posteriormente, do estado que além de ser de direito é democrático¹⁷⁷.

A conceitualização de estado de direito, por Norberto Bobbio - considerando tratar-se de um conceito amplo e genérico com variadas ascendências na história do pensamento político - é construída de modo instrumental, desenvolvendo seus estudos sobre os problemas da democracia. Da contraposição entre a natureza da relação deste estado e do estado democrático - neste e em outros autores (como em Luigi Ferrajoli) - podemos inferir o conceito de democracia com que trabalha Bobbio, bem como as conseqüências teóricas de tal opção.

Bobbio parte da premissa de que é preciso não confundir estado de direito e democracia, embora um juízo sobre a segunda deva levar em conta a existência ou não do primeiro. O estado de direito define qual o melhor modo de governo, o das leis ou o dos homens. Já a democracia se questiona sobre qual a melhor forma de governo. O critério de avaliação e de escolha é o número de governantes: se for um, temos a monarquia; se forem poucos, a aristocracia e se forem muitos, a democracia. Por outro lado, a cada uma das três formas opõe-se uma forma má: a monarquia pode transformar-se em tirania; a aristocracia na oligarquia e a democracia na oclocracia (ou governo da ralé), o que leva à conclusão de que *para formular um juízo sobre a melhor forma de governo é preciso considerar não só quais e quantos são os governantes, mas também qual é o seu modo de governar*, isto é, como os governantes governam¹⁷⁸.

O estado de direito considera que o “governo da lei” compreende duas situações com significados diferentes, embora implicadas reciprocamente, cada uma com seus defensores. O *primado da lei* como instrumento principal de dominação,

¹⁷⁷ BOBBIO, N. A crise da democracia e a lição ... , p. 33.

¹⁷⁸ BOBBIO, N. Governo dos homens ou ... , p. 151. Cf. também, do mesmo autor, *A Teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1980.

prerrogativa máxima do poder soberano opõe Hobbes, Rousseau e Hegel aos *fatores do governo da lei*¹⁷⁹. Um governo poderá exercer o poder *segundo leis preestabelecidas* (governo **sub lege**) e/ou o governo poderá exercê-lo *mediante leis, ou melhor, através da emanção* (se não exclusiva, ao menos predominante) de *normas gerais e abstratas* (governo **per leges**)¹⁸⁰.

Em outra obra, *Liberalismo e democracia*, Bobbio pondera que é preciso levar em conta duas situações para definir estado de direito dentro do âmbito da doutrina liberal do estado. Primeiramente, trata-se da velha doutrina da superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens, de um estado em que as normas gerais, isto é, as leis fundamentais ou constitucionais, regulam o exercício dos poderes públicos *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*¹⁸¹. Em segundo lugar, é preciso considerar o impacto trazido a este conceito pela constitucionalização dos direitos naturais.

*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)*¹⁸².

A partir de tais considerações é possível distinguir três tipos de estado de direito: em *sentido fraco*, em *sentido fraquíssimo* e em *sentido forte*. No primeiro caso trata-se do estado não-despótico, dirigido pelas leis. Já o estado de direito em sentido fraquíssimo considera que as noções de estado e de direito estão isentas de *toda força qualificadora*, como é o caso do estado kelseniano, em que todos são estados de direito desde que resolvidos em seu ordenamento jurídico¹⁸³.

¹⁷⁹ BOBBIO, N. *Governo dos homens ou...*, p. 157.

¹⁸⁰ Idem, *ibidem*, p. 156.

¹⁸¹ BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia...*, p. 18.

¹⁸² Idem, *ibidem*, pp. 18-9.

¹⁸³ Idem, *ibidem*, p. 19.

Um estado de direito em sentido forte, finalmente, designa os estados constituídos por todos os mecanismos constitucionais que impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder, a saber:

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 político¹⁸⁴.

Considerando-se uma definição kelseniana de direito (o conjunto de normas que regulam o uso da força) o estado de direito seria uma entidade cuja força está sendo constantemente regulada e limitada, e em que o poder coercitivo deixa de ser exercido *caso por caso*, de acordo com a vontade do soberano, e passa a ser regulado por normas gerais e abstratas que *...estabelecem quem está autorizado a exercer a força, quando, (...) como (...) e em que medida, o que significa que deve haver uma certa proporção, estabelecida de uma vez por todas, entre a culpa e o castigo¹⁸⁵.*

A partir desta definição é possível distinguir, nos estados de direito, a força legítima da ilegítima e a legal da ilegal, e constatar que a força é, tradicionalmente, o meio mais eficaz para a resolução dos conflitos sociais. Não basta regular o seu uso para eliminá-la¹⁸⁶. Exatamente por esta razão é que um dos maiores problemas de toda convivência civil envolve a criação de instituições (estado de direito e estado democrático) em que a maior parte dos conflitos da sociedade podem ser resolvidos sem que seja preciso recorrer ao uso da força.

Finalizando temos que para Bobbio, a natureza da relação estado de direito e democracia (que emprega a força da persuasão) é, na atualidade, tão íntima, que o primeiro *celebra* o triunfo da democracia. Resumindo, a democracia é *um conjunto de regras ...para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue. Sendo o bom*

¹⁸⁴ Idem, ibidem.

¹⁸⁵ BOBBIO, N. A crise da democracia e a lição p. 33.

¹⁸⁶ Idem, ibidem.

governo democrático aquele que respeita rigorosamente as regras, donde se conclui, *tranqüilamente, que a democracia é o governo das leis por excelência*¹⁸⁷.

Interessante paralelo pode ser traçado entre o pensamento de Bobbio e o de Luigi Ferrajoli quanto ao tema em questão. Bobbio não vincula de modo rígido democracia e estado de direito, razão pela qual, os casos em que os poderes públicos se negam a implementar o estado social de direito, não podem ser considerados como situações em que a democracia esteja sendo violada. Ferrajoli, por outro lado, que tece suas considerações sobre o tema a partir das idéias de Bobbio, considera que o estado de direito não surge só historicamente antes do estado democrático, mas que, mais do que isto, este estado é *axiologicamente* anterior ao estado democrático¹⁸⁸, o que nos leva a entender sua concepção de estado de direito de acordo com duas acepções:

1) estado de direito

*... designa não simplesmente um 'estado legal' ou 'regulado pela lei', e sim um modelo de estado nascido com as modernas Constituições e caracterizado: a) no plano formal, pelo princípio da legalidade, em virtude do qual todo poder público – legislativo, judicial e administrativo – está subordinado a leis gerais e abstratas, que disciplinam suas formas de exercício e cuja observância se encontra submetida ao controle de legitimidade por parte de juizes separados do mesmo e independentes (o Tribunal Constitucional para as leis, os juizes ordinários para as sentenças, os tribunais administrativos para as decisões com este caráter); b) no plano substancial, pela funcionalização de todos os poderes do Estado ao serviço da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, mediante a incorporação limitativa em suas Constituições dos deveres públicos correspondentes, isto é, das proibições de lesionar os direitos de liberdade e das obrigações de dar satisfação aos direitos sociais, assim como dos correlatos direitos dos cidadãos de ativar a tutela judicial. (...) a primeira destas duas condições representa a fonte de legitimação formal de cada poder; a segunda, sua fonte de legitimação substancial*¹⁸⁹.

¹⁸⁷ BOBBIO, N. *Governo dos homens ou...*, pp. 170-1.

¹⁸⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*. Tradução de Perfecto A. Ibañez et alii. Madrid: Trotta, 1995. p. 858.

¹⁸⁹ 1) *Por eso designa no simplemente un 'estado legal' o 'regulado por la ley', sino un modelo de estado nacido con las modernas Constituciones y caracterizado: a) en el plano formal, por el principio de legalidad, en virtud del cual todo poder público – legislativo, judicial y administrativo – está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo e independientes (el Tribunal Constitucional para las leyes, los jueces ordinarios para las sentencias, los tribunales administrativos para las decisiones de ese carácter); b) en el plano sustancial, por la funcionalización*

2) Estado de direito é sinônimo de *garantismo*, uma doutrina ou projeto elaborado por Ferrajoli que prega, justamente, a defesa do estado de direito.

No século XX ocorre a ampliação dos direitos fundamentais através da incorporação, por parte das constituições, dos direitos sociais ao mesmo tempo em que permanecem os já tradicionais direitos de liberdade. Uma tal incorporação faz com que surja ao lado do **estado de direito liberal**, o **estado de direito social**, de acordo com a proteção ou não de tais direitos.

O estado de direito social – que se caracteriza por exigir do poder público não a mera abstenção e sim a sua intervenção no implemento das garantias a que se propõem os direitos fundamentais – ainda não se realizou plenamente e muito menos foi teorizado, o que se deve, no plano teórico, ao isolamento do pensamento liberal em relação aos direitos sociais - maturados no campo socialista - e do pensamento socialista em relação às categorias garantistas do estado de direito – elaboradas no campo liberal. Já no plano prático, este estado precisa enfrentar a resistência dos aparatos burocráticos e sérias dificuldades objetivas. Primeiramente, o custo, para o estado, da implementação dos direitos sociais. Embora não seja maior que o do estado social burocrático ou paternalista, é bem mais elevado que a exigência das garantias liberais, que consistem em prestações negativas e que, *por si sós não custam nada*¹⁹⁰. A segunda dificuldade decorre do modo como são tuteladas umas e outras situações: nas garantias liberais as situações podem ser chamadas de ativas, já que podem ser acionadas ou tuteladas pelo exercício pacífico de seus titulares, enquanto que nas garantias sociais tratam-se de situações passivas, onde requer-se a atividade de outros indivíduos. Finalmente, existe a dificuldade que surge quando da violação de ambas as garantias: a violação das garantias liberais leva à existência de normas vigentes, mas inválidas, isto é, as *antinomias*, enquanto que a violação das garantias sociais

de todos los poderes del estado al servicio de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su Constitución de los deberes públicos correspondientes, es decir, de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos derechos de los ciudadanos de activar la tutela judicial ... la primera de estas dos condiciones representa la fuente de legitimación formal de cada poder; la segunda, su fuente de legitimación sustancial (Idem, ibidem, pp. 856-7)

¹⁹⁰ ... *de por sí no cuestan nada* (Idem, ibidem, p. 863).

comporta uma carência de normas ou *lacunas*¹⁹¹. Se o primeiro caso pode ser resolvido com a anulação ou a reforma da norma inválida, a solução do segundo caso leva a uma atividade normativa *não sempre facilmente coercível ou subrogável*¹⁹².

Ainda de acordo com Ferrajoli, o projeto *garantista* leva a uma redefinição do conceito de democracia¹⁹³ – diferenciada formal e substancialmente – e também à fusão de que democracia substancial com estado de direito¹⁹⁴. Assim, visto como um conjunto formado pela soma de garantias liberais mais as garantias sociais, o estado de direito pode ser configurado *como um sistema de meta-regras com respeito às próprias regras da democracia política*¹⁹⁵. Isto é, a regra da democracia política, segundo a qual se deve decidir por maioria indireta ou direta dos cidadãos, fica subordinada ao estado de direito.

*Precisamente, se a regra do estado liberal de direito é que nem sobre tudo se pode decidir, nem sequer por maioria, a regra do estado social de direito é que nem sobre tudo se pode deixar de decidir, nem sequer por maioria; sobre questões de sobrevivência e subsistência, por exemplo, o estado não pode deixar de decidir, inclusive ainda que não interessem à maioria*¹⁹⁶.

Assim posta a relação entre estado de direito e democracia, o passo seguinte será considerar dois tipos de democracia: a substancial ou social (“estado de direito” dotado de garantias efetivas, tanto liberais como sociais) e a formal ou política (“estado político representativo”, baseado no princípio da maioria como fonte de legalidade).

Enquanto a democracia formal refere-se ao estado político representativo, que tem no princípio da maioria a fonte da legalidade, a democracia substancial ou social

¹⁹¹ Para Ferrajoli, normas vigentes são aquelas produzidas de modo formalmente correto, enquanto que as normas válidas são aquelas vigentes que responde positivamente a um juízo de adequação em relação aos conteúdos previstos em norma superior (Idem, *ibidem*, pp. 871 e sgts. e CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade*. P. Alegre: Livraria do Advogado, 1999. pp. 77 e sgts.).

¹⁹² FERRAJOLI, L. *Derecho y ...*, pp. 863-4.

¹⁹³ ... *no siempre fácilmente coercible o subrogable* (Idem, *ibidem*, p. 865).

¹⁹⁴ Idem, *ibidem*, p. 866.

¹⁹⁵ ... *como un sistema de meta-reglas respecto de las reglas mismas de la democracia política* (Idem, *ibidem*, p. 864).

¹⁹⁶ *Precisamente, si la regla del estado liberal de derecho es que no sobre todo se puede decidir, ni siquiera por mayoría, la regla del estado social de derecho es que no sobre todo se puede dejar de decidir, ni siquiera por mayoría; sobre cuestiones de supervivencia y de subsistencia, por ejemplo, el estado no puede dejar de decidir, incluso aunque no interesen a la mayoría* (Idem, *ibidem*).

nada mais é do que o estado de direito dotado de garantias efetivas, tanto liberais quanto sociais.

São modelos independentes entre si, como são independentes os sistemas de garantias constitucionais inerentes: de um lado, as regras que asseguram a mera legalidade, ou seja, a vontade da maioria; de outra, as que garantem a estrita legalidade, a matéria a ser decidida.

As normas formais da democracia política definem *quem* decide e *como* decide (a maioria e por maioria), ao passo que as normas da democracia substancial estabelecem os temas sobre os que se pode e principalmente sobre os que não se pode decidir (os direitos fundamentais são o exemplo mais conspícuo).

Ao estabelecer esferas de indecidibilidade no estado de direito, os esquemas substanciais de estrita legalidade são entendidos por Ferrajoli como axiologicamente mais importantes do que as normas da democracia formal ou política (mera legalidade): *É ... claro, no plano axiológico, que a democracia substancial incorpora valores mais importantes, e por conseguinte prévios, em relação à formal*¹⁹⁷.

Em resumo, o princípio da democracia formal ou política *relativo ao quem decide*, subordina-se aos princípios da democracia substancial relativos *ao quê não é lícito decidir e ao quê é lícito deixar de decidir*¹⁹⁸.

Como corolário temos que, para o *garantismo*, a expansão da democracia deverá dar-se não somente pela multiplicação de seus espaços de atuação, abrangendo também espaços não políticos, onde ficam formalmente democratizados o *quem* e o *como* das decisões. Esta ampliação deverá abranger também *a extensão dos vínculos estruturais e funcionais impostos a todos os poderes – democráticos e burocráticos, públicos e privados – para a tutela substancial de direitos vitais sempre novos e, ao mesmo tempo, mediante a elaboração de novas técnicas garantistas aptas a assegurar uma maior efetividade*¹⁹⁹.

¹⁹⁷ *Es... claro, en el plano axiológico, que la democracia sustancial incorpora valores más importantes, y por consiguiente previos, en relación con la formal* (Idem, ibidem, p. 865).

¹⁹⁸ *... relativo al quién decide ... a qué no es lícito decidir y a qué es lícito dejar de decidir* (Idem, ibidem).

¹⁹⁹ *... la extensión de los vínculos estructurales y funcionales impuestos a todos los poderes – democráticos y burocráticos, públicos y privados – para la tutela sustancial de derechos vitales siempre nuevos y, a la vez, mediante la elaboración de nuevas técnicas garantistas aptas para asegurar una mayor efectividad* (Idem, ibidem).

3.5. PARADOXOS E PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS

Constata-se hoje que o projeto democrático, isto é, a democracia, concebida como nobre e elevada, foi o ideal imaginado para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje. Se compreendemos a “política” como organização global desta sociedade, observa-se que seus problemas tornam-se sempre mais intrincados, de forma a tornar-se impossível contentar-se com fórmulas de efeito. Assim, as boas soluções se fazem sempre mais raras, principalmente para aqueles que não desejam renunciar a algumas instituições fundamentais que distinguem um estado democrático de outro, razão pela qual a *tentação de tomar atalhos torna-se às vezes irresistível*²⁰⁰.

Na obra *Qual socialismo?* Bobbio explicita que seu objetivo, ao analisar os paradoxos, é o de *tentar pôr um freio nos discursos sempre mais efêmeros e genéricos sobre democracia e socialismo*. Os paradoxos, ou seja, afirmações que vão de encontro a sistemas e pressupostos que se impuseram como incontestáveis, funcionam como verdadeiros “obstáculos”, impedindo a democracia de cumprir o prometido²⁰¹. Eles dividem-se em três grandes grupos: 1) aqueles surgidos do processo de emancipação da sociedade civil, por ter desencadeado uma fonte inesgotável de demandas ao governo; 2) os decorrentes da necessidade de um vasto aparato burocrático no estado; isto é, a tendência do estado moderno de organizar burocraticamente o poder, quando a burocracia é por definição antidemocrática e, 3) os surgidos do desenvolvimento técnico e conseqüente aumento de problemas, só confiáveis aos competentes. Neste caso *existe uma contradição entre tecnocracia e democracia, porque aquela seria o governo dos competentes (poucos) e esta seria o o governo de todos*²⁰².

É preciso saber os motivos pelos quais não existe democracia – conceito claro e inequívoco - onde o *socialismo foi realizado e por que, nos locais onde as regras democráticas foram observadas, o socialismo até agora não chegou, e nem mesmo*

²⁰⁰ BOBBIO, N. Quais as alternativas à democracia socialista? in BOBBIO, N., *Qual Socialismo?*... p. 55.

²⁰¹ *As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das transformações da sociedade civil (neste caso, creio que o termo transformação é apropriado (BOBBIO, N. O Futuro ... p. 33).*

parece iminente (a julgar por países que, em matéria de democracia, sabem mais que nós)²⁰³. Além disso, é preciso que se reconheça não existir um modelo alternativo, democrático e socialista ao estado parlamentar, democrático e liberal.

*...e alternativo no sentido em que seja – em relação a alguns valores como a liberdade individual e o poder difuso, nos quais um socialista não pode deixar de crer – mais avançado que o precedente e, ao mesmo tempo, realizável. Não existe ou pelo menos não existe de forma completa, acabada, com todos os particulares com os quais foi elaborada através dos séculos, os sistema político da 'burguesia'*²⁰⁴.

A constituição republicana, apesar de todos seus defeitos de elaboração e atrasos de realização é uma *trincheira avançada* em relação à grande maioria dos regimes sem constituições democráticas, irreversível.

*E aqueles que acreditaram, e continuam a acreditar, que com uma ditadura militar se pode cortar os nós mais que desatá-los, cometem um erro colossal, indício de uma grave falta de memória histórica: uma ditadura, ainda que socializante, consiste sempre, no que diz respeito à massa oprimida, em nada mais que uma mudança de padrão*²⁰⁵.

Mas, não basta que desejemos a democracia, é preciso que ela seja possível. Analisados seus inimigos (paradoxos), Bobbio afirma: *Estou convencido de que a democracia em uma sociedade socialista é ainda mais difícil*²⁰⁶.

Nicolás López Calera²⁰⁷ lembra que esta crítica é feita através da descrição dos paradoxos bem como da denúncia das promessas não cumpridas da democracia moderna.

Foi dito que estes paradoxos, transformações ou obstáculos, condicionam a democracia, fazendo com que ela não consiga cumprir suas promessas. Está-se frente então, a um conflito entre democracia em seu sentido ideal e democracia efetiva ou

²⁰² *Hay una contradicción entre tecnocracia y democracia, porque aquélla sería el gobierno de los competentes (pocos) y está sería el gobierno de todos* (LÓPEZ CALERA, N. *Filosofía del Derecho...* I, p. 181).

²⁰³ BOBBIO, N. Quais as alternativas à democracia socialista? in BOBBIO, N.. *Qual socialismo?* ... pp. 63-4.

²⁰⁴ Idem, *ibidem*, pp. 64-5.

²⁰⁵ Idem, *ibidem*, p. 65.

²⁰⁶ BOBBIO, N. Por que democracia? in BOBBIO, N.. *Qual socialismo?* ... pp. 88-9.

²⁰⁷ LÓPEZ CALERA, N. *op cit.* p. 181.

real. Nas palavras de Bobbio, a disparidade entre as democracias ideal e real nada mais é do que uma das infinitas manifestações do conflito existente entre *o céu dos princípios e a terra, onde se encontram os corpóreos interesses*; em outras palavras entre *o mundo do pensamento e o mundo da ação concreta*²⁰⁸. Neste conflito residiria a concepção bobbiana do mundo: *a grande dicotomia entre 'ideais' e 'rude' matéria dá forma eficaz e confere um sentido dramático à convicção, radicada no pensamento de Bobbio, de que o mundo humano como universo histórico possui uma natureza objetivamente dualística*²⁰⁹.

Alfonso Ruiz Miguel²¹⁰ afirma que os paradoxos, aporias ou oxímoros por ele individuados no pensamento de Bobbio são (quase todos) aparentes, não correspondendo a contradições propriamente ditas. Trata-se de um reflexo do conflito objetivo, real, consequência de uma concepção dualística do mundo.

*Na perspectiva da análise teórica, Bobbio explorou ambos os hemisférios do mundo histórico humano, simplificando, o hemisfério dos fatos, reconstruindo em conceitos gerais as complexas articulações da realidade política, e o hemisfério dos valores, distinguindo e confrontando os seus diferentes significados descritos; na perspectiva da filosofia militante, defendeu certos ideais e argumentou em favor de certos valores mas no fazê-lo levou em conta os resultados da análise*²¹¹.

Em síntese, a contraposição entre *ideais e rude matéria* deve ser considerada a partir do *quadro sinóptico da interpretação bobbiana da história, ou melhor, como a perspectiva mais geral, delineada em um modelo conceitual continuamente enriquecido e reformulado, através do qual Bobbio observou o mundo histórico*²¹².

Os ideais e a *rude matéria* estabelecem uma complexa relação que pode ser esquematizada de duas formas. Primeiro, os ideais não fazem parte de um mundo transcendente, eterno e perfeito – e nisto consistiria o aspecto antiplatônico da dicotomia de Bobbio – visto que nascem historicamente dos diferentes problemas que o homem precisa enfrentar, isto é, surgem *da própria rude matéria da condição humana*. Segundo, as dificuldades de interpenetração entre eles são decorrentes

²⁰⁸ BOBBIO, N. apud BOVERO, M. Introdução in BOBBIO, N., *Teoria geral da política...*, p. 47.

²⁰⁹ BOVERO, M. op cit., p. 47.

²¹⁰ RUIZ MIGUEL, Alfonso apud BOVERO, M. op cit., p. 47.

²¹¹ Idem ibidem p. 48.

²¹² Idem ibidem p. 49.

em parte da própria profundidade (objetiva) das causas que os fizeram nascer e, em parte, da errônea percepção (subjetiva) dessa mesma profundidade, com freqüência subestimada por quem os persegue, de modo que pode acontecer que, na tentativa de curar a matéria da sua rudez, se acabe por agir ainda mais rudemente e por infligir ao mundo, guiados pela presunção de ser capaz de regenerá-lo, outros e piores males²¹³.

Michelangelo Bovero observa que o recorrente conflito entre ideais e rude matéria surge, na obra de Bobbio, com duas variantes principais, por ele denominadas *versão fraca* e *versão forte* da grande dicotomia.

*Vejo ilustrada, de modo paradigmático, a versão fraca exatamente no ensaio **Il futuro...** e a versão forte no breve artigo intitulado **L'utopia capovolta (A utopia invertida)**, que Bobbio escreveu no fatal ano de 1989, no período das primeiras manifestações dos movimentos populares que levariam à derrocada o universo comunista, e, mais precisamente, logo depois dos trágicos fatos da praça Tien An Men²¹⁴.*

No ensaio, a dicotomia aparece como o conflito entre o que foi prometido pelas correntes do pensamento democrático e o que foi efetivamente realizado. Neste sentido não há que falar-se em *degeneração* e sim numa adaptação natural dos princípios democráticos à realidade, e isto porque *o embate entre o ideal democrático e a rude matéria não foi tal – lemos no final do ensaio – a ponto 'de transformar' o regime democrático em um regime autocrático²¹⁵*. Já na versão forte, o termo repetidamente utilizado é o de *falência*: o ideal democrático havia se adaptado à realidade, enquanto o comunista havia falido. Mas, o que fez com que, em um dos casos, o ideal tenha se adaptado à rude matéria, enquanto no outro tenha ocorrido a *inversão* e ele mesmo tenha se transformado em *rude matéria*? Como explicar por que ocorre a *adaptação* e a *inversão*, em um caso e outro?

A explicação para um destino tão diverso não reside, em definitivo, *na qualidade ou no conteúdo específico de cada um deles*, como se uns estivessem

²¹³ BOBBIO, N. Quais as alternativas ..., p. 54.

²¹⁴ BOVERO, N. op. cit., p. 50.

²¹⁵ Idem, ibidem.

destinados a adaptar-se e outros a perverter-se, mas nos diferentes modos como os ideais são concebidos e perseguidos. É o que se depreende quando Bobbio afirma

*que os interlocutores aos quais gostaria sobretudo de dirigir as suas análises e reflexões sobre a adaptação da democracia ideal à realidade, para torná-los menos desconfiados em relação à democracia real, não são aqueles que desdenham e combatem a democracia (...) com o rancor de sempre contra os 'imortais princípios', mas, 'aqueles que a esta nossa democracia, sempre frágil, sempre vulnerável, corrompível e com frequência corrupta, gostariam de destruir para torná-la perfeita'*²¹⁶.

Assim, os ideais que se transformam em seu avesso são os concebidos e perseguidos sem levar em conta a *existência e a persistência da rude matéria*. Neste destino dado aos ideais daqueles que acreditam poder derrotar a *rude matéria*, substituindo-a por um mundo novo, Bovero vê uma outra faceta do pensamento bobbiano, o seu moderantismo²¹⁷.

O contraste entre democracia ideal e *democracia real* é apresentado de forma sintética ao elencar as *promessas não cumpridas*, na passagem de uma para a outra²¹⁸. Aqui, é preciso lembrar o excesso de expectativas que a implantação da democracia envolve e que algumas das promessas *não podiam ser objetivamente cumpridas e eram desde o início ilusões; outras eram mais que promessas*²¹⁹.

Para Perry Anderson, a objeção à democracia parlamentar feita por Bobbio *não se dirige às promessas que ela deixou de cumprir, mas às promessas que nunca fez*. Ele nota que, em Bobbio, fora do âmbito das instituições legislativas propriamente ditas, há uma ausência geral de qualquer democracia nas sociedades ocidentais. Nestas sociedades o parlamento fica contido em um *rígido cabresto estrutural* e o próprio estado é possuidor de aparatos administrativos cujo espírito é autoritário. A partir da compreensão bobbiana, depreende-se que estas instituições são preexistentes à democracia representativa e, de algum modo, a ela recalcitrantes. *Mesmo a melhor das constituições mostra apenas a fachada do imenso e complicado edifício do Estado contemporâneo. Revela muito pouco ou coisa alguma do que está por trás*

²¹⁶ Idem, ibidem, pp. 52-3.

²¹⁷ Idem, ibidem, p. 54.

²¹⁸ BOBBIO, N. *O Futuro ...* p. 10.

²¹⁹ Idem, ibidem, p. 18.

*dele ou dentro dele. Para não mencionar os porões que estão por baixo dele*²²⁰. Esta deficiência é acentuada pela ausência uniforme de democracia nas instituições características da sociedade civil. Os princípios representativos ocupam um espaço pequeno na vida social como um todo: *em fábricas, escolas, igrejas ou famílias, a regra continua sendo algum tipo de autocracia (...) Seu veredicto global sobre o equilíbrio de poderes no interior da ordem ocidental é inequívoco: Mesmo numa sociedade democrática, o poder autocrático está muito mais disseminado que o poder democrático*²²¹.

Esta situação só se modificará quando a vida social se democratizar em todos os seus âmbitos envolvendo a disseminação dos princípios de democracia representativa, não da democracia direta: *ou seja, a extensão dos direitos de livre organização e decisão, hoje restritos à eleição política, para as células básicas da existência cotidiana – trabalho, educação, lazer, vida doméstica – dos cidadãos, em toda parte onde for possível praticar essa extensão*²²². Com a democracia representativa *infiltrando-se* em espaços antes exclusivos às organizações hierárquicas e burocráticas, a questão do *onde se vota* deixa de ser uma utopia.

Já para Bovero são os resultados concretos do *embate com a rude matéria* que obrigam Bobbio a reformular o ideal da democracia em termos de definição mínima - *'não pobre'* – o que possibilita redimensionar os vários graus de aproximação dos regimes reais ao modelo ideal²²³. Feita esta reformulação, não se pode afirmar que o ideal da democracia tenha falido. O resultado é que as conclusões de Bobbio quanto à viabilidade da democracia são definitivamente otimistas:

Em minha análise, ocupei-me das dificuldades internas das democracias e não das externas, que dependem da posição dos diversos países no sistema internacional. Pois bem, a minha conclusão é que as promessas não cumpridas e os obstáculos não previstos de que me ocupei não foram suficientes para transformar os regimes democráticos em regimes autocráticos. A diferença substancial entre uns e outros permaneceu. O conteúdo mínimo do estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas e

²²⁰ BOBBIO, N. apud ANDERSON, P. op cit., p. 33.

²²¹ ANDERSON, P. op cit., p. 33.

²²² Idem, ibidem.

²²³ BOVERO, M. op cit., p. 50.

*sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo. Existem democracia mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário*²²⁴.

Dentro do tema da ingovernabilidade, assumem especial relevo os obstáculos que surgem em razão da sociedade civil haver-se transformado em uma fonte inesgotável de demandas ao estado. Ela é conseqüência da desproporção entre o número cada vez maior de pedidos da sociedade civil e a capacidade do sistema de satisfazê-los: dia após dia, constata-se que a máquina estatal *torna-se mais fraca para satisfazer todas as solicitações feitas pelos cidadãos e os grupos*²²⁵. Assim sendo, não há como comparar o camponês analfabeto do século XIX – que sequer votava – com as do operário sindicalizado atual.

*Aquele camponês emigrava ou morria de fome. O operário sindicalizado e militante de hoje luta todos os dias por melhorar suas próprias condições de vida, e o governo, se quiser sobreviver, não pode ignorá-lo. (...) Não admira que uma das conseqüências mais evidentes da emancipação política tenha sido o aumento dos serviços públicos e, conseqüentemente, da máquina estatal, até o limite da 'sobrecarga', de cuja constatação surgiu nestes anos, difundindo-se rapidamente, o debate sobre a ingovernabilidade*²²⁶.

Caso este problema seja visto como atinente à diferença entre demanda e resposta, duas são as soluções possíveis: a solução autoritária de diminuição forçada e a solução sócio-democrática, com o conseqüente aperfeiçoamento e reforço dos serviços do estado. E, *não é por acaso que onde a solução sociodemocrática, em poucas palavras, o estado assistencial, marcha lentamente, faz a sua aparição a solução autoritária*. Como corolário, um regime autoritário pode ser reinterpretado como sendo o que resolve os problemas, sem aumentar a capacidade do estado de

²²⁴ BOBBIO, N. *O Futuro...* pp. 37-8.

²²⁵ BOBBIO, N. *A Crise ...* pp. 35-6.

²²⁶ Idem, *ibidem*.

satisfazer as crescentes expectativas dos cidadãos, como aquele que aposta na diminuição das novas exigências destes últimos através da supressão das instituições que caracterizam a cidadania ativa, do sufrágio universal à liberdade de imprensa e de associação, e *um estado sociodemocrático pode ser reinterpretado como o estado que procura resolver o problema das expectativas crescentes não dificultando a demanda, mas aceitando o desafio apresentado ao desenvolvimento da democracia*²²⁷. O fato de este estado – *chamado pejorativa e erradamente de estado assistencial* – estar em crise não leva necessariamente à conclusão de que a única alternativa viável é a *da estrangulação da democracia, ou do retorno ao estado mínimo da tradição liberal, como vêm augurando os neoliberalistas*²²⁸.

Por seu turno, a “lição dos clássicos” mostra que o tema da ingovernabilidade levanta uma questão oposta ao tema, frequente na história política, do abuso do poder. Trata-se não do excesso, mas da falta do poder. Thomas Hobbes, um dos poucos autores clássicos que o abordou, considerou irrelevante distinguir o bom do mau soberano com base no problema clássico de excesso de poder, pois *(como poderia exceder-se no exercício do seu poder o soberano cujo poder, por definição é ilimitado?)*, enquanto não é irrelevante o problema do soberano que, *por fraqueza ou por outros motivos de incapacidade, não consegue exercitar o poder que o povo, ao submeter-se a ele, lhe conferiu*²²⁹. Para Hobbes, quando o soberano apresentasse inaptidão para o comando, e logo, não cumprisse aquilo que era seu dever fundamental – proteger os súditos dos danos que são causados uns aos outros e também, dos decorrentes da ação de outros estados – estes últimos podiam considerar-se livres da obrigação de obedecê-lo. Ele falava apenas em proteção, porque em sua concepção o fim principal do estado é a ordem interna e externa. Hoje, apesar de o cidadão não pedir apenas a proteção do estado, o problema não muda. Ao contrário, agrava-se: *o estado está em crise quando não tem o poder suficiente para realizar o que lhe compete. O problema da ingovernabilidade é a versão contemporânea do problema do estado que peca não por excesso, mas por falta de poder (entende-se*

²²⁷ Idem, *ibidem*, p. 36.

²²⁸ Idem, *ibidem*.

²²⁹ Idem, *ibidem*, p. 37.

como poder aquele dedicado à solução dos problemas coletivos, à procura do 'bem comum')²³⁰.

Um exemplo desta disparidade sempre crescente entre a demanda social e a resposta política e de que estamos frente a uma democracia mal governada é, para Bobbio, a história política italiana dos últimos trinta anos.

*Pensa-se somente em todas as reformas propostas, continuamente adiadas ou largadas, nas montanhas de palavras que produzem fatos do tamanho de ratinhos, no atraso com que os órgãos de decisão do estado respondem aos pedidos que, numa sociedade complexa e articulada, é urgente satisfazer, e no atraso, ainda maior, com que os órgãos executivos põem em prática as decisões tomadas com tanto custo*²³¹.

Uma outra faceta da discussão sobre a ingovernabilidade é a polémica da relação entre liberalismo e socialismo. Se antes o alvo principal do litígio era a tirania da maioria do qual derivou a defesa intransigente da liberdade individual contra a invasão da esfera pública, hoje, como referido acima, a discussão reside *na incapacidade dos governos democráticos de dominarem convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa: um alvo de sinal oposto, não o excesso, mas o defeito do poder*²³².

Observa-se que nos regimes democráticos a *conflitualidade social* é maior que a existente nos regimes autocráticos. A sociedade pluralista que floresce num sistema político democrático faz com que o conflito de classe seja multiplicado por *uma miríade de conflitos menores, corporativos, os interesses contrapostos são múltiplos, donde não é possível satisfazer um deles sem ofender um outro, numa cadeia sem fim*. A fórmula afirmando que o interesse das partes singulares deve subordinar-se ao interesse coletivo é privada de conteúdo preciso. *Geralmente o único interesse comum a que obedecem os vários componentes de um governo democrático, de um governo em que os partidos singulares devem prestar contas aos próprios eleitores das opções*

²³⁰ Idem, ibidem.

²³¹ Idem, ibidem.

²³² BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia...*, p. 92.

*feitas, é o de satisfazer os interesses que produzem maiores consensos e são sempre interesses parciais*²³³.

Desta forma, nos regimes democráticos encontramos o fenômeno do poder “difuso”, isto é, o poder distribuído de forma mais ampla. Estas sociedades possuem então mais centros de poder – daí a expressão “poliarquias”: *o poder é tanto mais difuso quanto mais o governo da sociedade é em todos os níveis regulado por procedimentos que admitem a participação, o dissenso e, portanto, a proliferação dos lugares em que se tomam decisões coletivas*. Só que, além disto, o poder é fragmentado e de difícil recomposição, o que por sua vez determina a aparição de uma concorrência entre os poderes que culmina em um conflito entre os próprios sujeitos aptos a resolvê-los. Trata-se de *uma espécie de conflito à segunda potência. Enquanto o conflito social é dentro de certos limites fisiológico, o conflito entre poderes é patológico e termina por tornar patológica, exasperando-a, também a normal conflitualidade social*²³⁴.

Assim, o primeiro paradoxo da democracia moderna nasce de pedir sempre mais democracia em condições objetivas sempre mais desfavoráveis, visto que as organizações, começando pela estatal, tornam-se sempre maiores. A democracia, seja ela direta ou indireta, é uma “prática” extremamente complexa, que não aceita improvisações²³⁵.

O processo descrito como um estado de sobrecarga e ingovernabilidade, no entender de Giovanni Sartori, corresponde a situação em que *menos poder dos governantes não implica necessariamente mais poder dos governados*²³⁶, o jogo também pode terminar em um resultado negativo, com ambas as partes perdendo, isto é, o poder é perdido pelos governantes sem ser adquirido pelos governados. *Deixando de lado o eventual surgimento ou retorno de líderes carismáticos, a tendência geral das democracias ocidentais tem levado até agora na direção de uma falta de poder difusa, de impotência e paralisia; há bastante tempo o poder em ascensão é um ‘poder de veto’ múltiplo e geral, o poder de bloquear a ação*²³⁷.

²³³ Idem, *ibidem*, p. 94.

²³⁴ Idem, *ibidem*, pp. 94-5.

²³⁵ BOBBIO, N. Quais as alternativas a democracia representativa? in BOBBIO, N. *Qual Socialismo?*... pp. 58-9.

²³⁶ SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada 1. O Debate* ..., p. 170.

²³⁷ Idem, *ibidem*.

Apesar de acreditar que se deva perseguir o ideal de uma democracia governante, no sentido de mais autogoverno, Sartori pondera:

Não nos iludamos: uma maximização da democracia em termos de insumos e precisamente no sentido de tornar o povo menos governado por se tornar mais autogovernante, depende crucialmente do desempenho do cidadão médio. Esse desempenho não será melhorado por modos de participação ativistas, por um aumento dos afetos, da intensidade, ou do calor ideológico. Pode ser melhorado, segundo as condições e objeções lembradas antes, pela instrução; mas esse é com certeza um processo lento e não se trata, em absoluto, de uma receita milagrosa. No ínterim, é bom ter clareza em relação ao que pode ou não fazer²³⁸.

Se a impotência da opinião pública não existe, também não existe sua onipotência. A regra é que: *o eleitor comum raramente age; ele reage*. O povo soberano dificilmente gera as decisões políticas que lhe são submetidas. Os processos de formação da opinião passam pelo povo e não partem do povo. *Ao exercer uma influência, o povo também é influenciado. Antes de querer algo. Fazem muitas vezes com que o queiram. Quando nos dizem que o povo governa a si mesmo, é preciso verificar se o que está à mostra não é uma democracia só de fachada, uma falsa democracia, pura e simplesmente²³⁹.*

Por seu turno, Alain Touraine analisa a *descolonização do mundo vivido*, utilizando-se do termo cunhado por Habermas para conseguir expressar a situação em que a *política social-democrata* e o *desenvolvimento do Estado-providência* levam a um controle excessivo da vida política. *Michel Foucault e os que têm sido inspirados por ele desenvolveram este tema com bastante vigor: as categorias de intervenção estatal tomam cada vez mais o lugar do vivido; somos o que o Estado nos faz ser com suas medidas de assistência e controle²⁴⁰*. Existe o perigo de que a ajuda que o Estado-providência dá às categorias mais desfavorecidas, muitas vezes as que têm a *mais fraca capacidade de ação individual e coletiva*, possa, paradoxalmente, enfraquecer a democracia, que necessitará uma intervenção direta dos cidadãos na vida coletiva.

²³⁸ Idem, *ibidem*, p. 171.

²³⁹ Idem, *ibidem*, p. 172.

²⁴⁰ TOURAINE, A. *O que é ...*, p. 145.

As concepções sociológicas do direito, assim como as de Duguit – que colocam, no primeiro plano, o interesse pela sociedade e, portanto, a solidariedade – acabaram por fornecer ao Estado um poder cada vez mais extenso quando, afinal, sua intenção era o oposto, como mostrou Evelyne Pisier. Tal postura dá uma interpretação particular do direito social, no sentido descritivo deste termo. Com efeito, podemos concebê-lo como um meio de proteção do indivíduo e do grupo submetidos a relações de poder; inversamente, é possível concebê-lo como um instrumento de integração social e nacional²⁴¹.

A dualidade das políticas sociais surge ainda no plano da própria concepção da social-democracia que não deve ser vista só como a intervenção do estado nas relações econômicas, mas também como a *subordinação do poder político a um ator social organizado, ou seja, o movimento operário*²⁴².

O estado que surge a partir deste movimento faz uso das três grandes categorias de normas jurídicas: as de direito integrador, cujo objetivo é o de garantir a ordem em geral, as de direito contratual, organizador dos diferentes interesses dos atores sociais e as de direito protetor, defensor dos indivíduos, minorias e até mesmo maiorias *contra o poder do próprio Estado, ou contra todas as formas de dominação social*²⁴³.

Sobre esta questão afirma-se que é preferível as intervenções sociais do estado serem mais afirmação de direitos do que busca de soluções globais através de medidas de aplicação setorial.

*O tratamento social do desemprego tem efeitos, em grande parte, negativos porque os estágios sem verdadeiras perspectivas profissionais e as ajudas financeiras correm o risco de agravar a marginalidade dos próprios beneficiários. Em compensação, somente o debate democrático permite conceber uma ação de conjunto contra o desemprego, quer seja pelo crescimento, partilha do trabalho ou uma outra transformação do emprego e da remuneração*²⁴⁴.

²⁴¹ Idem, ibidem, pp. 146-7.

²⁴² Idem, ibidem, p. 147.

²⁴³ Idem, ibidem.

²⁴⁴ Idem, ibidem.

Apesar disto o *Estado-providência* ainda é melhor do que o mercado, que acaba por excluir parte da população²⁴⁵.

Só quando os problemas sociais são reconhecidos como a expressão das relações sociais suscetíveis de serem transformadas através da intervenção de governos eleitos livremente é que existe a democracia. Veja-se o caso da compreensão de um problema crucial do mundo moderno: o desemprego. Muitos países, ao abordar este tema, consideram-no como consequência da conjuntura internacional, ou mesmo uma fatalidade. Juntar uma análise meramente conjuntural a uma análise psicológica dos efeitos do desemprego só pode levar à despolitização e à instauração de um clima não-democrático. Quando o problema é abordado desta maneira, sem que existam escolhas a serem feitas, não sobra nenhuma possibilidade de ação para os atores sociais.

*Não é a racionalização que deve ser combatida, mas a degradação do domínio do possível no universo da necessidade e, portanto, a dissociação entre políticas puramente econômicas e medidas de assistência social. Nos países onde as liberdades fundamentais são respeitadas, a sorte da democracia depende, antes de tudo, da reorganização da vida política pela formação de novos movimentos sociais e pela renovação da análise social e política*²⁴⁶.

O segundo obstáculo não previsto faz sua aparição, por sua vez, de modo inesperado, demonstrando a existência de um vínculo entre estado democrático e burocracia, o que vem confirmar as análises de Max Weber. O estado democrático faz surgir um aparato antitético às relações de poder que ele estabelece: a burocracia, onde o poder é organizado *hierarquicamente do vértice à base e portanto diametralmente oposto ao sistema de poder democrático*²⁴⁷.

A democracia determina um aumento de demandas por parte da sociedade civil, que acaba por configurar um estado social. Este estado, para atender à demandas, necessita aumentar seu aparato burocrático. Historicamente, estes dois estados surgem interligados: *Todos os estados que se tornaram mais democráticos*

²⁴⁵ Idem, *ibidem*, pp. 147-8.

²⁴⁶ Idem, *ibidem*, pp. 148-9.

²⁴⁷ BOBBIO, N. *O Futuro ...*, pp. 34-5.

*tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização*²⁴⁸.

Toda a ambigüidade do conceito de democracia pode ser observada no termo “democracia social”, origem do estado de serviços²⁴⁹. Com esta expressão quer-se designar uma fase ulterior, com respeito à democracia liberal – visto que os direitos sociais foram inscritos na própria declaração dos direitos - e com respeito à democracia socialista, apenas uma primeira fase.

*Tal ambigüidade, se revela na dupla crítica que a democracia social recebe, ora da direita, por parte do liberalismo intransigente, que nela entrevê uma diminuição das liberdades individuais; ora da esquerda, por parte dos socialista impacientes, que a condenam como solução de compromisso entre o velho e o novo que, mais do que favorecer a realização do socialismo, a obstaculiza e a torna até mesmo impossível*²⁵⁰.

O objetivo de Bobbio não é o de levantar a velha polêmica dos escritores liberais contra a expansão do setor público feita em detrimento do setor privado, e muito menos de repetir a previsão de Max Weber *citadíssima e de forma alguma irrealista, sobre a ‘jaula de aço’, destinada a aprisionar, pouco a pouco, os cidadãos do novo estado legal-racional (mas de uma racionalidade somente formal)*. Seu objetivo é tomar consciência das enormes dificuldades com que nos debatemos e desconfiar das soluções mágicas. É simplesmente mostrar que os velhos escritores sabiam que mais democracia e também, mais socialismo, significam mais burocracia²⁵¹.

Já Hans Kelsen havia observado este fenômeno, salientando outros aspectos: a vontade da coletividade não procede em um só plano - comportando pelo menos dois: o das normas gerais e o das normas individuais – e no seu interior surge uma limitação à liberdade, postulada ideologicamente. A reivindicação por um regime democrático fica restrita ao primeiro estágio da vontade coletiva.

²⁴⁸ Idem, ibidem.

²⁴⁹ Para Bobbio, as expressões “estado de bem-estar” e “estado assistencial” são falsas, por excesso ou por defeito (BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia* ..., p. 84).

²⁵⁰ Idem, ibidem.

²⁵¹ BOBBIO, N. Quais as alternativas à democracia representativa? in BOBBIO, N. *Qual Socialismo* ... , p. 60.

A diferença da natureza das duas funções sucessivas, tem como consequência que a democratização de uma destas funções conduz a resultados totalmente diversos daqueles a que conduz a democratização da outra. Uma delas – a criação de normas gerais, a legislação – é formação (relativamente) livre de vontade, a outra – a execução – é formação (relativamente) vinculada de vontade. A execução é, por essência, submetida à idéia de legalidade e num certo estágio da formação da vontade do Estado, entra em conflito com a idéia de democracia²⁵².

O problema passa a ser, então, de como democratizar este segundo estágio de formação da vontade estatal, surgindo o postulado de uma organização democrática daqueles atos individuais da vontade do Estado que são agrupados na administração e na jurisdição sob o nome de função executiva²⁵³. Só que a democracia da execução não é uma mera consequência da democracia da legislação, isto é, o ideal democrático não é melhor satisfeito quanto mais a forma democrática incluir também o processo da execução. A incompatibilidade entre os princípios da legalidade e da democracia acentua-se no mesmo grau em que a organização de uma coletividade passa a sentir a necessidade social de uma descentralização. O processo de elaboração das normas individuais é uma área da chamada execução e adapta-se em um grau maior à descentralização.

A vontade de tudo – da maneira como se expressa na legislação central – corre o risco – nas diversas circunscrições administrativas autônomas – de ser paralisada pela vontade da parte. Até quando é deformada como simples autonomia por decisão da maioria, a idéia de liberdade conserva ainda alguma coisa da sua tendência anarquista original que decomporia o corpo social nos átomos individuais que o constituem²⁵⁴.

Em suma, nos níveis médios e inferiores, a legalidade da execução ou da concretização da vontade do povo é melhor assegurada por uma organização autocrática desta parte da formação da vontade do Estado, isto é, por agentes especializados, nomeados pelo poder central e responsáveis perante ele. O sistema burocrático é introduzido na organização dos estados democráticos para dar

²⁵² KELSEN, Hans. Essência e valor da ..., p. 100.

²⁵³ Idem, ibidem.

²⁵⁴ Idem, ibidem, pp. 101-2.

continuidade ao princípio da legalidade: *a burocracia aumenta na mesma medida que aumentam as tarefas administrativas*. Neste caso, burocracia significa manutenção da democracia. *O princípio democrático, de fato, pode ser aplicado aos extratos superiores e não pode penetrar – sem que seja questionada a sua validade no campo da formação da vontade geral – nos extratos mais profundos de um processo no qual o corpo do Estado é criado e renovado constantemente*²⁵⁵.

Acrescente-se que o destino da democracia moderna depende em alto grau de uma organização sistemática das instituições de controle jurisdicional, ou seja, depende da autolimitação representada pelo princípio da legalidade. Assim como as normas individuais estabelecidas pelos atos administrativos são objeto do controle jurisdicional, também as normas gerais dos regulamentos e das leis devem sê-lo. No primeiro caso será analisada a conformidade destas normas às leis e, no segundo, à constituição e será atribuição da justiça constitucional. *Essa função é importantíssima para a democracia, enquanto o respeito à Constituição, no procedimento legislativo, representa um alto interesse da minoria, já que – como foi visto – as disposições sobre quorum, sobre a maioria qualificada, etc., exercem uma função protetora nos confrontos da própria minoria*²⁵⁶.

A linha de demarcação entre o que pode ou não estender-se à esfera de atuação dos partidos políticos é traçada pela distinção entre o momento do procedimento legislativo, a nomeação dos órgãos executivos supremos e o da formação da vontade estatal, representada pela execução (jurisdição e administração). O único significado legítimo que a exigência de despolitização nas funções do estado pode ter em um regime democrático é o de que todo ato executivo deve ser dominado, por definição, pelo princípio da legalidade, excluída toda influência política sobre a execução das leis.

*Posto que, só através do ato legislativo um determinado valor político atinge valor jurídico e posto que, só uma determinada direção política – mesmo se for unilateral – é determinada em conformidade com a Constituição, não pode mais haver lugar, em torno à execução da lei, para um conflito de interesses opostos*²⁵⁷.

²⁵⁵ Idem, ibidem, p. 102.

²⁵⁶ Idem, ibidem, p. 103.

²⁵⁷ Idem, ibidem, p. 104.

Bobbio segue então os passos de Kelsen quando afirma que o sistema representativo em estado puro nunca existiu. Precisou sempre confrontar-se em seu funcionamento com o estado administrativo, que obedece a uma lógica de poder completamente diferente:

*... descendente e não ascendente, secreta e não pública, hierarquizada e não autônoma, tendente ao imobilismo e não dinâmica, conservadora e não inovadora etc. A submissão do segundo ao primeiro nunca foi completamente conseguida. Antigamente se falava das difíceis relações entre política e administração. Hoje, usa-se uma fórmula de efeito e fala-se em corpos separados. Mas a verdade é que os corpos separados nunca estiveram unidos*²⁵⁸.

O terceiro obstáculo enumerado por Bobbio surge do contraste entre a incompetência do cidadão frente a problemas sempre mais complexos e o ensino de soluções técnicas acessíveis somente a especialistas²⁵⁹. Ele é uma consequência do desenvolvimento técnico das sociedades industriais, em economias capitalistas como nas socialistas, que faz com que aumentem os problemas exigindo soluções técnicas e confiáveis unicamente a especialistas: donde a tentação de governar unicamente com a ajuda de técnicos ou da tecnocracia²⁶⁰.

Tecnocracia e democracia estão destinadas a entrar em choque visto que a primeira é o governo dos especialistas, isto é, daqueles que sabem uma só coisa, mas sabem, ou deveriam saber bem, e a segunda, o governo de todos, daqueles que devem decidir com base na experiência e não no saber.

*O protagonista da sociedade industrial é o sábio, o especialista, o experto; o protagonista da sociedade democrática é o cidadão comum, o homem da rua o **quisque** e **populo**. Não existe paralelo possível entre as dificuldades que teve que enfrentar o homem da sociedade arcaica e aquelas com as quais nos defrontamos hoje. Para só dar um exemplo: quantos são os indivíduos que dominam os problemas econômicos de um grande estado e estão à altura de propor soluções corretas, uma vez colocados certos objetivos? Ou,*

²⁵⁸ BOBBIO, N. Quais as alternativas à democracia representativa? in BOBBIO, N., *Qual Socialismo* ... , p. 72.

²⁵⁹ BOBBIO, N. A Crise da democracia e a lição dos clássicos in *Arquivos do ministério da justiça* ..., p. 35.

²⁶⁰ BOBBIO, N., *Quais as alternativas* ... , pp. 60-1.

*pior ainda, de indicar os objetivos que devem ser alcançados a partir de certos recursos?*²⁶¹

Mas, apesar disto, a sustentação da democracia é feita pela idéia-limite de que tudo deve ser decidido por todos. Se as decisões se tornam cada vez mais técnicas e menos políticas, não fica restrita a soberania do cidadão? *Não é portanto, contraditório pedir sempre mais democracia em uma sociedade sempre mais tecnicizada?*²⁶²

Para Perry Anderson, nos tempos atuais a autonomia do cidadão individual foi totalmente eclipsada pela predominância da organização em ampla escala. Em função dos avanços tecnológicos das economias ocidentais, direção e coordenação governamentais passam a ser funções cada vez mais complexas e especializadas, tornando inevitável a constituição de uma tecnocracia: *abre-se um fosso intransponível entre a competência – ou melhor, a incompetência – da maioria esmagadora dos cidadãos nessa área, e as qualificações dos poucos que efetivamente conhecem alguma coisa da questão: em conseqüência, é inevitável a constituição de uma tecnocracia.* Por seu lado, os cidadãos das democracias ocidentais tendem cada vez mais à ignorância cívica e apatia política - *estado em que a mídia dominante da distração comercial e da manipulação política trata cuidadosamente de mantê-los.* Aqueles que deveriam constituir-se na base de uma concepção de democracia operativa, os eleitores concretos, evoluem em um sentido totalmente oposto²⁶³.

Sobre este tema, Giovanni Sartori argumenta ser a opinião pública o que sustenta o *edifício da democracia representativa.* Apesar disto não podemos ficar cegos à constatação de que a informação não é mais conhecimento, e que este último é composto pela competência e o controle cognitivo, tornando-se cada vez mais problemático à medida em que a política se complica²⁶⁴.

A complexidade crescente do mundo da política é algo de que não se pode duvidar; resulta não apenas de interdependências crescentes e globais, como também da expansão mesma da esfera da política. Quanto mais a mão visível e a engenharia política substituem a mão invisível de ajustamentos (ou desajustamentos) automáticos, e quanto mais a política penetra

²⁶¹ Idem, ibidem, p. 61.

²⁶² Idem, ibidem.

²⁶³ ANDERSON, P. op. cit., pp. 31-2.

²⁶⁴ SARTORI, G. A. *A Teoria...*, p. 167.

*em toda a parte, tanto menor o nosso controle daquilo que estamos fazendo*²⁶⁵.

O problema do conhecimento passa para o primeiro plano também por estar-se frente a uma crise do conhecimento. Para Sartori, dadas tais premissas, conclui-se que *uma democracia de plebiscito soçobriria rápida e desastrosamente nos recifes da incompetência cognitiva*²⁶⁶. Já numa democracia representativa ou eleitoral, o problema é adiado visto que não se requer um eleitorado competente ou instruído; no entanto, o problema do conhecimento não é daqueles que a teoria da democracia possa se dar *ao luxo de ignorar completamente*²⁶⁷.

3.5.1. Pressupostos equivocados: a privatização do público e a sobrevivência das oligarquias

A teoria político-jurídica dominante ao longo da formação do estado moderno - a da estatização do privado - e o princípio da liberdade como autonomia, inspirador da democracia, são responsáveis por uma compreensão equivocada da complexidade das transformações em curso nos planos social e político²⁶⁸, além de fazerem com que as promessas da democracia não possam ser cumpridas.

Apesar de historicamente observar-se o fenômeno do engrandecimento do estado a ponto de suscitar a imagem do polvo de mil tentáculos, teoricamente a figura do contrato ou a perspectiva contratual - com as devidas distinções - passou a ser cada vez mais usada na compreensão do caráter e vicissitudes do estado contemporâneo²⁶⁹. Fala-se em privatização do público, em voto de permuta em oposição ao voto de opinião, de conflitos resolvidos através de negociações e compromissos num pacto social referendado pelas forças sociais (os sindicatos) ou num pacto político referendado pelas forças políticas²⁷⁰, usando-se uma terminologia típica das relações de troca em oposição às relações de dominação. Uma tal pressuposição teórica é vista por Bobbio como o processo inverso do que foi chamado

²⁶⁵ Idem, *ibidem*.

²⁶⁶ Idem, *ibidem*, p. 168.

²⁶⁷ Idem, *ibidem*.

²⁶⁸ BOBBIO, N. Contrato e contratualismo no debate atual in *O Futuro ...*, p. 132.

²⁶⁹ Idem, *ibidem*, pp. 129-130.

²⁷⁰ Idem, *ibidem*.

de estatização do privado²⁷¹, isto é, a teoria que reconhece como processo natural de desenvolvimento do estado moderno a gradual absorção da sociedade civil pelo estado. Esta terminologia *oferece uma figuração* da esfera de atuação do direito público interno, situado entre o direito privado e o público, externo ou internacional, muito diferente da que vigorou nas teorias jurídica e política dominantes ao longo da história da formação do estado nacional.

Falei de figuração porque a teoria do estado moderno está toda centrada na figura da lei como principal fonte de padronização das relações de convivência, contraposta à figura do contrato, cuja força normativa está subordinada à da lei, se explícita apenas nos limites de validade estabelecidos pela lei e, além do mais reaparece, sob a forma de direito pactício, nos casos em que a soberania do estado singular se choca com a idêntica soberania dos demais estados²⁷².

Bobbio esclarece que o termo figuração é adequado porque efetivamente trata-se simplesmente disso, uma figuração. Na realidade, a vida política é distinta. *A vida política se desenvolve através de conflitos jamais resolvidos em definitivo, e cuja resolução acontece mediante acordos momentâneos, tréguas e esses tratados de paz mais duradouros que são as constituições²⁷³.*

Uma tal doutrina do estado tem como consequência impossibilitar a compreensão das relações de direito público, podendo também, em razão de seu caráter não só explicativo, mas normativo, contribuir para retardar a tomada de consciência das transformações em curso ou para delas fornecer interpretações distorcidas²⁷⁴. A sociedade medieval é vista por ela como uma época de decadência, já que neste período as relações políticas eram todas subsumíveis na disciplina do direito privado. A propagação da idéia, por parte de uma publicística de orientação conservadora, de que no período posterior à Primeira Guerra Mundial vivíamos um retorno à Idade Média, é consequência da impossibilidade de a doutrina do estado dominante oferecer um instrumental adequado à compreensão da realidade de uma sociedade dilacerada, dividida em grupos antagônicos.

²⁷¹ BOBBIO, N. A Crise da democracia e ... , p. 37.

²⁷² BOBBIO, N. Contrato e ... , p. 131.

²⁷³ Idem, ibidem, p. 132.

²⁷⁴ Idem, ibidem.

Mas exatamente para compreender que se tratava de um assentamento destinado a durar, era preciso não se deixar sujeitar pela doutrina dominante, que tinha contraposto rigidamente o direito público ao privado, olhado com suspeita o pluralismo sempre ressurgente e visto, na fase de crescimento de uma sociedade em que o aumento dos cidadãos ativos através do sufrágio universal, a formação de sindicatos cada vez mais poderosos e o surgimento de partidos de massa tinham aumentado as razões de conflito e a sua extensão, uma fase de regressão com respeito à marcha triunfal rumo ao estado pessoa coletiva, unitária e unificadora. Esta postura de preocupada atenção para com as tendências pluralistas acabou por dar vida, em autores bastante diferentes como Pareto ou Carl Schmitt, a uma intensa polémica anti-democrática²⁷⁵.

Assim como esta doutrina não permite a compreensão da complexidade da realidade política, também ela, unida a um dos princípios inspiradores do pensamento democrático que vê a liberdade como autonomia – isto é, como capacidade de dar leis a si próprio, conforme a famosa definição de Rousseau²⁷⁶, eliminando assim a tradicional distinção entre governados e governantes, faz com que a constatação da persistência das elites no poder seja vista como uma renúncia a este princípio. No entanto, a própria democracia representativa, única forma de democracia existente, também é, por si só, uma renúncia a essa equação.

A hipótese de que a futura computadorocracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrónico, é uma hipótese absolutamente pueril. O excesso de participação, produto do fenómeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade política e o aumento da apatia eleitoral.(...) Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia²⁷⁷.

Se, por um lado, a permanência das oligarquias ou das elites no poder contrasta com os ideais democráticos - consistindo no entender de Bobbio em uma promessa não cumprida da democracia²⁷⁸ - por outro um sistema político em que

²⁷⁵ Idem, ibidem, p. 134.

²⁷⁶ BOBBIO, N. *O Futuro* ... p. 26.

²⁷⁷ Idem, ibidem.

²⁷⁸ Idem, ibidem.

existem diversas elites concorrendo entre si, através de eleições, é diferente de um sistema onde exista apenas um grupo de poder, renovado por cooptação²⁷⁹.

Mas desde que parti de uma definição predominantemente procedimental de democracia, não se pode esquecer que um dos fatores desta interpretação, Joseph Schumpeter, acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular. No recente livro de Macpherson, A vida e os tempos da democracia liberal, são diferenciadas quatro fases no desenvolvimento da democracia do século passado a hoje: a fase atual, definida como 'democracia de equilíbrio', corresponde à definição de Schumpeter²⁸⁰.

Dentro do tema da revanche do particularismo sobre o princípio da unidade orgânica, Bobbio refere-se à prática inoperante da proibição do mandato vinculado. Muitas vezes os defensores da democracia direta esquecem que a razão desta proibição reside na exigência de transformar uma relação política privada, característica da sociedade feudal, em relação política pública, característica do estado legal-racional de acordo com Max Weber²⁸¹. Hoje, quem considerar realisticamente como se tomam as decisões num parlamento, sabe que cada membro representa antes de tudo o seu próprio partido e interesses setoriais e particulares, reiterando as dificuldades de realizar, na prática, o ideal da unidade estatal acima das partes, dificuldade decorrente do aumento das sociedades parciais – que Rousseau queria banir de sua república – com o advento e desenvolvimento da democracia.

*Entre estes potentados quase soberanos, desenvolvem-se contínuas negociações que constituem a verdadeira trama das relações de poder na sociedade contemporânea, na qual o governo, o 'soberano' no sentido tradicional da palavra, cujo posto deveria ser **super partes**, figura como um potentado entre outros, e nem sempre é o mais forte²⁸².*

A democracia representativa nasce do pressuposto equivocado de estar fundada no voto de opinião²⁸³. Hoje, na sociedade de massa, é uma característica que

²⁷⁹ Idem, *ibidem*, p. 11.

²⁸⁰ Idem, *ibidem*, pp. 26-7.

²⁸¹ BOBBIO, N. A Crise da democracia ..., pp. 38-9.

²⁸² BOBBIO, N. Contrato e contratualismo ..., p. 139.

²⁸³ Idem, *ibidem*, pp. 139-140.

fica muito mais patente: não existem garantias de que o cidadão, ao votar, deixará de escolher o candidato que lhe ofereça maiores possibilidades de satisfação de seus interesses, transformando uma relação que deveria ser pública em relação privada²⁸⁴.

Agrade ou não agrade, o mercado político, no sentido preciso de relação generalizada de troca entre governantes e governados, é uma característica da democracia – certamente, não da democracia imaginária de Rousseau e de todos os que crêem que o aumento da participação seja por si só a panacéia para todos os nossos males (uma participação de controladores, não uma participação de controladores controlados), mas da democracia real que se nutre desta contínua troca entre produtores e consumidores de consenso (ou, inversamente, entre consumidores e produtores de poder)²⁸⁵.

Nas modernas democracias – não nas sociedades tradicionais, onde basta o exercício do poder punitivo para manter sob controle a massa ignorante, pobre, sem direitos civis e muito menos políticos²⁸⁶ – constata-se a existência de um mercado político em grande e em pequena dimensões.

Enquanto entre os partidos se desenvolve o grande mercado, entre partidos e cidadãos eleitores se desenvolve o pequeno mercado, aquele que hoje se chama o mercado político por excelência, através do qual os cidadãos eleitores investidos, enquanto eleitores, de uma função pública, tornam-se clientes, e mais uma vez uma relação de natureza pública se transforma em uma relação de natureza privada. De resto, trata-se de uma forma de privatização do público que depende da precedente, isto é, da capacidade dos partidos de controlar os seus

²⁸⁴ BOBBIO, N. A Crise da ... , pp. 38-9.

²⁸⁵ BOBBIO, N. Contrato e contratualismo ... cit., p. 141.

²⁸⁶ Idem, ibidem. Guillermo O'Donnell, observando o panorama apresentado pelas atuais democracias latino-americanas, lembra que a incompletude do estado, especialmente em sua dimensão legal cresceu durante os períodos de democratização *ao ritmo das crises econômicas e de políticas econômicas fortemente antiestatistas que prevaleceram até recentemente*. E mais, existem evidências de que o desejo dos políticos nacionais de formar coalizões eleitorais vitoriosas, incluindo candidatos das áreas *perversamente privatizadas*, alimentou esta deficiência.

Como observou Scott Mainwaring em relação ao Brasil, *esses políticos comportam-se como embaixadores de suas regiões, com muito poucas orientações políticas exceto a obtenção de recursos do centro para essas regiões. Também faz parte da lógica da situação que esses políticos usem os votos que controlam e os postos institucionais que atingem no centro para ajudar assiduamente a reprodução dos sistemas de poder privatizado que eles representam* (O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina in *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, julho de 1998. p. 46).

*deputados e de deles obter o cumprimento das promessas feitas aos eleitores*²⁸⁷.

Ora, se nas democracias o consenso alcançado através do voto é representado por uma prestação positiva, sendo exigida geralmente uma contraprestação da parte do eleito - que é uma vantagem, representada por um bem ou serviço, ou pela eliminação de uma desvantagem - estamos, então, frente a elementos típicos de contratos bilaterais. No caso do mercado político por excelência, teremos tantos contratos bilaterais quantos forem os eleitores.

Já os acordos feitos no grande mercado político, isto é, entre os partidos, assemelham-se mais aos contratos plurilaterais. Eles diferem em vários pontos dos contratos feitos no pequeno mercado político. Inicialmente, porque cada parte não possui uma figura distinta com o seu correspondente nome específico, como é o caso do representante e do representado, e sim apenas uma figura comum que é a do sócio. Além disto, contrariamente aos contratos bilaterais em que as duas partes têm objetivos diversos, mas um interesse em comum, neste caso as várias partes possuem interesses diversos, embora tenham um objetivo comum que motiva a criação da sociedade.

*Enquanto no acordo constitutivo da troca política as respectivas prestações são bastante claras (proteção em troca de consenso), no acordo de grande mercado, do qual nascem as coalizões de governo (mais raras são as coalizões de oposição) o objetivo comum que é genericamente o de formar um governo e governar, é tão vário e complexo que parece difícil e talvez inútil procurar determiná-lo. No máximo podem-se distinguir os acordos de governo verdadeiros (tomar medidas relativas a um determinado grupo de questões econômicas, sociais ou de ordem pública, que constituem o programa de governo) dos acordos de subgoverno que dizem respeito à equânime distribuição de cargos e encargos. Exatamente por causa da variedade e vastidão dos temas sobre os quais versa o acordo, este é submetido a freqüentes revisões, a atos de rescisão unilateral, a decomposições e recomposições, à dissolução recíproca, especialmente quando, como ocorre no sistema político italiano, os sócios são muitos e um tanto litigiosos*²⁸⁸.

²⁸⁷ BOBBIO, N. Contrato e contrarualismo ..., p. 139.

²⁸⁸ Idem, ibidem, p. 142.

Por outro lado, em razão da íntima conexão entre o grande e o pequeno mercado político, é preciso que cada uma das partes vigie atentamente os humores da clientela.

*A validade de um pacto não regulado por normas derivadas de uma autoridade superior às partes está subordinada à cláusula **rebus sic stantibus**. No entanto, entre as **res mutáveis** que podem induzir uma das partes a desistir do acordo existem as advertências que vêm de baixo²⁸⁹.*

Para que um político seja considerado bom - nas diferentes relações estabelecidas nos dois tipos de contratos, no mercado político - deverá atuar como um empresário no caso dos contratos feitos no pequeno mercado, e como negociador nos contratos feitos no grande mercado.

Como um último aspecto das análises do estado contemporâneo que privilegiam a perspectiva contratual, Bobbio aborda o aspecto ligado ao contrato social, isto é, o neocontratualismo de John Rawls. Este autor parte da teoria do contrato social de Locke, Rousseau e Kant para chegar, não a uma justificação racional da existência do estado como estes autores, mas à proposição de um modelo de sociedade justa. A esquerda democrática, se quiser elaborar um projeto que vise a libertação, precisa acertar as contas com a concepção individualista da sociedade e da história, originadora do mundo moderno - pois de quem seria a libertação senão do indivíduo? - e prestar atenção ao debate que os novos contratualistas desenvolvem²⁹⁰. É o que Bobbio afirma quando diz que *o projeto de um novo contrato social parece-me ser o único modo de falar de socialismo liberal que não é abstrato demais ou até mesmo contraditório*²⁹¹.

Assim, o ressurgimento do contratualismo deve-se a que um contrato originário satisfaz melhor a idéia de um reinício numa época de grave turbacão da sociedade existente²⁹². Ele nasce da idéia de que no estado de natureza existem somente indivíduos isolados, mas tendentes à união em sociedade a fim de salvar a própria vida e a liberdade.

²⁸⁹ Idem, ibidem.

²⁹⁰ BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo ... , p. 127.

²⁹¹ Idem, ibidem, p. 128.

²⁹² BOBBIO, N. Contrato e contratualismo no debate atual ... , p. 145.

Partindo desta hipótese, a sociedade política torna-se um artifício, um projeto a ser construído e reconstruído continuamente, um projeto jamais definitivo, a ser submetido à contínua revisão. A atualidade do tema contratualista depende também do fato de que as sociedades poliárquicas, como são aquelas em que vivemos, simultaneamente capitalistas e democráticas, são sociedades nas quais grande parte das decisões coletivas são tomadas através de negociações que culminam em acordos; são sociedades, em suma, nas quais o contrato social não é mais uma hipótese racional, mas um instrumento de governo continuamente praticado²⁹³.

Definitivamente a teoria do contrato social apoia-se em argumentos racionais e está ligada ao nascimento da democracia. É preciso atentar para a diferença entre o fenômeno de contratualização das relações sociais e políticas e a tradicional teoria do contrato originário, justamente porque esta teoria não vê o contrato como a expressão de um livre arbítrio colocado no vazio das origens do fenômeno social²⁹⁴, mas como uma fase superior e necessária do devir social. Enquanto a contratualização das relações sociais é objeto de uma análise histórica, a teoria do contrato originário é um modelo regulador, não confirmado nem refutado pela primeira.

No entanto, quando hoje se fala de neocontratualismo com referência às teorias do contrato social, deve ficar bem claro, como havia observado com perspicácia o autor antes citado [Salvatore Fregapane] que uma coisa é o problema da refundação da sociedade à base do modelo contratualista, outra coisa o tema do estilhaçamento do poder central em tantos poderes difusos e geralmente antagônicos, com o conseqüente nascimento dos assim chamados governos parciais e das relações naturalmente de tipo contratual entre uns e outros. Aliás, fico tentado a dizer que o primeiro nasce da exigência de encontrar uma solução para o segundo²⁹⁴.

A proposta de um novo pacto social, global, de pacificação e fundação de um novo ordenamento social que o neocontratualismo, ou melhor, que o contratualismo representa hoje, nasce da constatação da crescente ingovernabilidade das sociedades complexas²⁹⁵. Ele permitiria enfrentar as exigências dos indivíduos, titulares últimos

²⁹³ BOBBIO, N. *Liberalismo velho e novo...*, p. 127.

²⁹⁴ BOBBIO, N. *Contrato e contratualismo ...*, p. 147.

²⁹⁴ Idem, *ibidem*.

²⁹⁵ Idem, *ibidem*, p. 148.

do direito de determinar as cláusulas do novo pacto, de uma nova cláusula que, além da proteção das liberdades fundamentais e da propriedade adquirida através das trocas (é a teoria do estado mínimo de Nozick), garanta a equânime distribuição da riqueza, atenuando, assim, a desigualdade dos pontos de partida. A solicitação deste novo pacto é tão generalizada que já foi deslocada do plano nacional para o internacional, repondo o tema da justiça não apenas na esfera das classes no interior dos estados, mas também entre os estados. É assim, que deve ser compreendida a inovadora instituição do Conselho Econômico e Social pela ONU. Este órgão iniciou um processo de intervenção em favor dos países em vias de desenvolvimento e propôs à consideração do debate entre os estados o problema não só da ordem internacional, que por séculos foi o fim último do direitos das gentes, mas também o da justiça internacional²⁹⁶.

3.5.2. Poder invisível e sociedade de massa

Como Bobbio faz ver, nas situações ou problemas por ele elencados, o termo *degeneração* da democracia não é adequado. Trata-se da *adaptação natural dos princípios abstratos à realidade* ou a contaminação inevitável da teoria, forçada a submeter-se às exigências da prática. Todavia, há uma exceção: *a sobrevivência (e a robusta consistência) de um poder invisível ao lado ou sob (ou mesmo sobre) o poder visível*²⁹⁷.

Embora ao termo democracia possam ser dados os mais diversos significados, em nenhum deles pode se deixar de incluir a visibilidade ou a transparência do poder. *Elias Canetti escreveu: o segredo está no núcleo mais interno do poder. Os construtores dos primeiros regimes democráticos propuseram-se a dar vida a uma forma de governo na qual este núcleo duro fosse definitivamente destruído*²⁹⁸.

Abordando o tema dos limites da legitimidade, Alan Wolfe – um dos poucos que deu um tratamento mais amplo ao tema²⁹⁹ assevera, a propósito dos Estados Unidos, que ao lado de um *estado visível*, regido pelas regras da democracia e

²⁹⁶ Idem, *ibidem*, p. 149.

²⁹⁷ BOBBIO, N. *O Futuro...*, pp. 10-11

²⁹⁸ Idem, *ibidem*.

portanto, transparente, existe sempre um *estado invisível*. Até mesmo a democracia ateniense – onde o povo reunia-se na ágora e tomava livremente, à luz do sol suas próprias decisões, após ter ouvido os oradores que ilustravam os diversos pontos de vista – um modelo para a moderna democracia, foi denegrida por Platão (um filósofo anti-democrata), que nela via a *teatrocracia*. Apesar disto,

Uma das razões da superioridade da democracia diante dos estados absolutos, que tinham revalorizado os arcana imperii (em latim no original: autoridades ocultas, misteriosas) e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao poder sem máscara³⁰⁰.

Assim é que por estado democrático entende-se aquele em que a opinião pública pesa decisivamente na formação e controle das decisões políticas, e onde, por princípio, as sessões do parlamento são públicas, sendo publicado tudo o que for dito durante os debates a fim de que todas as pessoas possam sabê-lo, e a imprensa manifestar-se contrária ou favorável às ações do governo³⁰¹. *Em uma palavra, uma das muitas interpretações possíveis do estado democrático é aquela que o distingue como uma casa de vidro na qual não são possíveis os arcana imperii próprios do estado autocrático, daquele estado onde é válida a máxima de que os segredos do reino divulgados entre os insensatos não são bem executados³⁰².*

Enquanto o autocrata necessita ver tudo sem ser visto, o político de um regime democrático *fala em público e para o público* e, logo, é visível durante todo o tempo (*de uma visibilidade que com a difusão dos meios de comunicação da imagem a distância não é mais uma metáfora*). A invisibilidade do autocrata não diz respeito ao seu aspecto exterior: *O poder, quanto mais autocrático, tanto mais deve aparecer exteriormente com sinais inconfundíveis de sua potência: o palácio real no meio da cidade, a coroa e o cetro, a magnificência das roupas, o cortejo dos nobres, a difusão dos símbolos em sentido realmente vistoso*. Mas a visibilidade exterior não possui

²⁹⁹ BOBBIO, N. *Teoria geral* ..., p. 410.

³⁰⁰ BOBBIO, N. *O Futuro* ..., p. 29.

³⁰¹ BOBBIO, N. *A Crise* ..., p. 40.

³⁰² Idem, *ibidem*.

correspondência com a interior: ali o que há é o *gabinete secreto*, onde são tomadas as decisões políticas. Em suma, *A visibilidade do ator ou dos atores, necessária para infundir o sentimento de respeito e de temor reverente àquele que é dono da vida e da morte dos próprios súditos, opõe-se a invisibilidade das ações necessárias para garantir, junto com a falta de controle, a mais absoluta discricionariedade*³⁰³.

E o problema é relevante hoje, principalmente em razão de que a transparência ou a visibilidade do poder é um dos aspectos de nossa democracia que *não têm sido colocados a prova*.

*Fico surpreso com o pouco que os escritores políticos refletem sobre a importância que o poder oculto tem assumido sobre nossa vida diária, quer por parte do estado, quer por parte do antiestado. Serviços secretos por um lado, e grupos terroristas clandestinos pelo outro, sempre têm sido duas faces do mesmo fenômeno, isto é, do poder que se esconde para ser mais invulnerável. Não preciso sublinhar o quanto tem sido grande a influência, sobre a vida política do nosso país, da ação política invisível, do estrago da praça Fontana até o terrorismo dos nossos dias*³⁰⁴.

E mais, o tema do poder oculto tem sido totalmente banido dos tratados de ciência política e de direito público numa demonstração de desinteresse, como se com o advento dos estados constitucionais modernos e o exercício da opinião pública ele tivesse deixado de existir.

Bobbio lembra que Kant, no “Apêndice” à *Paz Perpétua*, considera a “publicidade” como a condição necessária para a justiça de uma ação. O princípio de que *todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas*, deve atuar como fórmula transcendental do direito público. *Que um princípio básico não possa tornar-se público significa que, no caso de cair no domínio público, suscitaria tais reações que fariam difícil, senão absolutamente impossível, pô-lo em prática*. Este princípio é aplicado por Kant, no plano do direito interno, ao direito de resistência ou de insurreição contra um soberano - sob o argumento de que *a injustiça da rebelião seria evidente desde que o princípio básico da mesma, no caso de que fosse conhecido publicamente, tornasse*

³⁰³ Idem, *ibidem*.

³⁰⁴ Idem, *ibidem*.

impossível seu próprio fim (razão pela qual deveria ser necessariamente mantido secreto) - bem como ao direito internacional, no tocante ao direito do

*soberano de romper os pactos estabelecidos com outros soberanos, argumentando que se no próprio ato de estabelecer um pacto com outro estado, o estado contraente declarasse publicamente não se sentir vinculado ao pacto estabelecido, Aconteceria naturalmente que ambos fugiriam ao acordo ou fariam aliança com outros estados para resistir a sua pretensão, com a consequência de que a política, com todas suas astúcias, não atingiria totalmente seu próprio fim, razão pela qual aquele princípio básico deve considerar-se injusto*³⁰⁵.

Mas se o axioma for transposto para o plano da política real, Bobbio pergunta: qual estado poderia declarar publicamente, no momento em que firma um tratado internacional, que não o cumprirá? É assim que *a política dos arcana imperii* caminhou simultaneamente com as teorias da razão de estado, isto é, com as teorias segundo as quais é lícito ao estado o que não é lícito aos cidadãos privados, ficando o estado portanto obrigado a agir em segredo para não provocar escândalo³⁰⁶.

De tudo o que foi dito, conclui-se que a exigência da publicidade dos atos de governo, além de ser importante para permitir que o cidadão conheça os atos de quem detém o controle do poder, servirá igualmente para o controle destes atos, como *um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é*.

Numa época como a atual, em que são ilimitados os instrumentos técnicos de que dispõem os detentores do poder para *conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos*, o controle público do poder é ainda mais necessário.

Se manifestei alguma dúvida de que a computadorocracia possa vir a beneficiar a democracia governada, não tenho dúvida nenhuma sobre os serviços que pode prestar à democracia governante. (...)A velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político - 'quem custodia os custódios?' - hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: quem controla os controladores?

Caso não se encontre uma boa resposta a esta pergunta, a democracia - *como advento do governo visível* - não será possível. Estar-se-ia frente a uma tendência contrária às

³⁰⁵ Idem, ibidem, pp. 39-40.

³⁰⁶ BOBBIO, N. *O Futuro ...*, pp. 29-30.

premissas da democracia: *a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder*³⁰⁷.

A este tema vinculam-se dois outros: o da ideologia como ocultação e o do aumento da capacidade de conhecer o comportamento do cidadão, isto é, *de vê-lo, através da organização pública de centros de informações, cada vez mais aperfeiçoados e sempre mais eficazes mediante o uso dos processadores eletrônicos*³⁰⁸.

Sabe-se que através da ideologia o interesse de uma classe *faz-se passar como interesse coletivo, a liberdade de poucos faz-se passar pela liberdade sem outras limitações, a igualdade puramente formal faz-se passar pela igualdade substancial ou das oportunidades, e assim por diante*. Então, no momento em que as decisões são tornadas públicas, o poder tende ao mesmo tempo a se esconder e a esconder suas verdadeiras intenções, *a fazer aparecer aquilo que não é (simulação) e não fazer aparecer aquilo que é (ou dissimulação)*. O lugar que ocupam a simulação e a dissimulação é muito importante na temática das razões do estado.

*O único antídoto para essa tendência dos que detêm o poder é a crítica pública, a qual deve se propor a realizar a tarefa do desencobrimento, ou, com uma palavra sobejamente usada mas apropriada, da desmistificação. Não é necessário acrescentar que somente em um estado democrático, onde uma das regras fundamentais do jogo é a licitude do dissentimento, a tarefa da livre crítica pode encontrar as condições indispensáveis para seu desenvolvimento*³⁰⁹.

Já sobre a capacidade potencial dos meios de que dispõe o poder para conseguir ver o que ocorre na sociedade sobre a qual atua, não há como comparar o estado moderno que detem o monopólio dos meios de informação, ou, pelo menos, *de um certo tipo de meio de informação*, com um estado do passado, *mesmo o mais absolutista e despótico*.

Quem ler hoje as narrações históricas, cada vez mais freqüentes e mais minuciosas, das revoltas camponesas que estouravam subitamente e sem grande proveito durante o domínio das monarquias absolutas, percebe como era limitado

³⁰⁷ Idem, ibidem, pp. 30-1.

³⁰⁸ BOBBIO, N.. A Crise ..., p. 41.

³⁰⁹ Idem, ibidem, pp. 41-2.

*o que o monarca podia ver com o seu grupo de funcionários, como as revoltas estouravam sem que o poder tivesse condições de preveni-las, se bem não se preocupasse depois com sutilezas para reprimi-las*³¹⁰.

Verifica-se um fenômeno em sentido oposto ao da expansão e reforço da democracia. Assim é que, na mesma proporção em que aumenta a capacidade do estado de controlar os cidadãos, deveria aumentar a capacidade dos cidadãos de controlar o estado, o que está bem longe de ocorrer.

*Entre as diversas formas de abuso do poder existe agora a possibilidade, por parte do estado, de abusar do poder de informação, diferente do abuso do poder clássico que se caracterizava essencialmente pelo abuso da força. Trata-se de abuso do poder tão diferente e tão novo que seria necessário inventar e praticar novas regras sobre os limites do poder do estado, o qual estamos ainda muito longe de fazer*³¹¹.

Mas tudo isto não leva a afirmar que qualquer forma de segredo deva ser banida: *o voto secreto pode ser em certos casos oportuno, a publicidade das Comissões parlamentares não é reconhecida*³¹².

Um autor como Giovanni Sartori, por exemplo, chega a condenar a exigência de uma política crescentemente visível, como pouco conseqüente. Este é um problema ignorado pelo campo realista e mal compreendido e agravado pelo idealista, diz ele. Analisando os custos do idealismo, elenca entre cinco das tendências características de nosso tempo, a *ênfase na política mais visível, em contraposição a suas áreas de menor visibilidade, sem uma compensação clara do que está em jogo*³¹³. Discorrendo especificamente sobre o funcionamento dos comitês³⁵³, em um regime democrático, sugere que a pouca visibilidade é importante para o funcionamento de seu código operacional. Apesar de a democracia necessitar de uma maior visibilidade, mesmo quando seu custo decisório é mais elevado, existe *o outro lado da moeda*, diz ele. Assim como para uma pessoa este elemento pode melhorar seu comportamento, pode também distorcê-lo.

³¹⁰ Idem, *ibidem*, p. 42.

³¹¹ Idem, *ibidem*.

³¹² BOBBIO, N. *Teoria geral...*, p. 409.

³¹³ SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada. 1. O Debate ...*, p. 325.

³⁵³ Sobre os comitês, *cfr. Infra*.

A medida que a visibilidade impede o comportamento responsável, instiga a venda da imagem e a demagogia, intensifica conflitos, leva à paralisia decisória ou, na política internacional, leva à derrota, nessa mesma medida os riscos externos são melhor prevenidos por outros meios ou formas de controle. Lembremo-nos de que a eficácia de um holofote diminui com sua difusão. Visibilidade demais, em coisas demais atrapalha a visibilidade³¹⁴.

Mas, para Bobbio, esta permanece como a promessa não mantida *mais grave, mais destruidora, e, ao que parece, também a mais irremediável³¹⁵*.

Há que lembrar-se de que o próprio saber técnico especializado torna-se um saber de elites, inacessível à massa. A tecnocracia é para ela uma *forma de saber esotérico, que é incompatível com a soberania popular pelos mesmos motivos pelos quais o regime autocrático considera o vulgo incompetente e incapaz de compreender as questões de Estado³¹⁶*.

Pode-se afirmar, de maneira geral que o segredo só é admissível quando for necessário à garantia de um interesse protegido pela constituição de modo que não sejam lesados outros interesses igualmente garantidos, e da mesma forma - *ou é preciso, ao menos, equilibrar os interesses*. Mas, o que é válido para os negócios privados não o é para os públicos – em que *a publicidade é a regra e o segredo é a exceção*.

Exatamente porque a democracia pressupõe a máxima liberdade dos indivíduos singularmente considerados, estes devem ser protegidos de um excessivo controle por parte dos poderes públicos sobre sua esfera privada, e exatamente porque a democracia é o regime que prevê o máximo controle sobre os poderes por parte dos indivíduos, esse controle só é possível se os poderes públicos agirem com o máximo de transparência. Faz parte, em suma, da própria lógica da democracia que a relação entre regra e exceção seja invertida, respectivamente, na esfera pública e na esfera privada³¹⁷.

Assim, um debate sobre o tema do segredo na esfera pública só pode desenvolver-se sobre a vertente da exceção e nunca da regra e enfrenta dois paradoxos clássicos que transformam todo o discurso moral em um discurso ambíguo: o da

³¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 326.

³¹⁵ BOBBIO, N. *Teoria geral...*, p. 409.

³¹⁶ Idem, *ibidem*, p. 410.

incompatibilidade ou antinomia de princípios, especificamente entre o da segurança do estado e o da liberdade dos indivíduos e o da exceção à regra consentida, visto que possibilita *salvar a própria regra, como ocorre em relação à licitude da legítima defesa, que viola a regra que proíbe o uso da violência, mas é ao mesmo tempo a única maneira, em determinadas circunstâncias, de conseguir que seja respeitada*³¹⁸.

Alain Touraine considera que é papel da democracia desvelar as relações de poder em uma sociedade de massas. Para tanto, aborda o tema do papel dos meios de comunicação de massa, de um ponto de vista inovador, mais ajustado à compreensão da sociedade moderna. Observa que, além da ameaça representada pelo totalitarismo, a democracia está ameaçada pelo *elogio* da sociedade de massa. *Sobre as ruínas do comunismo, nacionalismo e populismo, vemos triunfar o caos ou uma extrema confiança na economia de mercado como único instrumento de reconstrução de uma sociedade democrática*³¹⁹. Este elogio apresenta-se como democrático porque respeita as liberdades e o princípio da maioria. Considera, no entanto, a ordem política como composta por uma burocracia arbitrária e corrupta, devendo ser reduzida para que não entrave a atividade do mercado. *Nos países ricos, o marketing tende a substituir o voto; nos países pobres, a erradicação da pobreza é reconhecida como prioritária e os discursos sobre as liberdades públicas são criticados como elitistas e inspirados pelo estrangeiro dominador*³²⁰.

A característica básica desta argumentação está em que salienta uma maior flexibilidade de adaptação às demandas por parte do mercado, ao mesmo tempo em que afirma ser ele *mais tolerante do que a administração e, até mesmo, do que a lei*. É preciso que esta concepção reconheça que só pôde surgir e afirmar-se pelo fato de a sociedade de consumo inaugurar uma era de diversificação e tolerância maiores do que as dos períodos anteriores. *O desenvolvimento do mercado tem efeitos bastante positivos porque permite a satisfação de demandas diversificadas e mutáveis e, ao mesmo tempo, porque limita o poder de um Estado sempre inclinado a controlar o conjunto da vida social*³²¹.

³¹⁷ Idem, ibidem, p. 414.

³¹⁸ Idem, ibidem.

³¹⁹ TOURAINE, A. *O que é ...*, p. 208.

³²⁰ Idem, ibidem, pp. 182-3.

³²¹ Idem, ibidem, p. 186.

Touraine teme que com tal concepção se instaure um vazio político e ideológico que beneficie um consumo imediato e isento de reflexão. *E será que se pode chamar liberdade o esquecimento de tudo o que não fornece a satisfação direta de uma necessidade?*³²² Mas, visto que não existe democracia sem *luta contra um poder*³²³, ela deve ser capaz de desvendar relações de poder que existem por trás do consumo.

*O que é condenável na idéia de sociedade de massa não é a massificação das demandas que têm mais aspectos positivos do que negativos, mas a prioridade que tende a reconhecer aos objetos em detrimento das relações sociais. A vida pública é invadida pela publicidade que convém perfeitamente à difusão de objetos, mas lança na sombra as escolhas políticas. É como se uma sociedade, quando se concebe a si mesma como uma sociedade de consumo, consagrasse a maior e mais constante atenção a suas atividades menos importantes, incluindo a área econômica*³²⁴.

A análise do papel da mídia e das comunicações de massa, mais especificamente a televisão, são elucidativas destas relações. Durante muito tempo uma concepção elitista de cultura – que considerava, entre outras coisas, que a televisão deveria cumprir um papel educativo – obscureceu os debates sobre o tema. A partir desta posição pensava-se também que a mídia deveria ter uma função de *socialização política, no sentido mais elevado do termo*, através da transmissão do *patrimônio nacional*³²⁵. *A essas tarefas nobres, opunha-se a insistência colocada mais no **medium** do que na mensagem e mais na conquista de um mercado do que na qualidade dos programas. Até por vezes, certas críticas extremas denunciavam a manipulação dos espíritos e a presença de uma propaganda dissimulada, até mesmo nas emissões de variedades*³²⁶.

Primeiramente, deve-se abandonar os debates sem sentido para o mundo moderno, um mundo *definido pela sua ação e não mais por sua conformidade com modelos transcendent*³²⁶. Isso não leva a adotar a idéia de que *a mídia se limita a*

³²² Idem, ibidem, p. 183.

³²³ Idem, ibidem, p. 186.

³²⁴ Idem, ibidem, p. 186.

³²⁵ Idem, ibidem, p. 184.

³²⁶ Idem, ibidem.

³²⁶ Idem, ibidem, p. 185.

*responder à demanda e sim, iniciar uma reflexão sobre as questões que incidem sobre essa demanda, sua formação, sua própria definição na medida em que, geralmente, esse é o nome dado à resposta, positiva ou negativa, a uma oferta*³²⁷.

Em segundo lugar, deverá ser igualmente abandonada a oposição entre cultura popular e alta cultura, passando-se a considerar a existência de duas lógicas de ação que, praticamente, não possuem pontos em comum. A primeira lógica – lógica do consumo – baseia-se no fato de que o objeto (material ou cultural) que fornece uma resposta mais direta a uma demanda, ocupa sempre uma posição de vantagem sobre os outros. Somente na segunda – uma lógica de produção de atitudes – ocorre a informação, o julgamento e o reforço ou mudança de opinião ou atitude anteriores. Sendo assim, o público espectador passa a ser visto como um conjunto de indivíduos ou categorias – e não uma massa informe – que *se serve de imagens e textos para construir representações e atitudes que vão do puro consumo à reação ativa ou à participação crítica*³²⁸.

Dentro da temática dos vínculos existentes entre democracia e conhecimento, Bobbio menciona uma outra definição da democracia: *aquela que apresenta a democracia como o poder em público.*

*Afastando-nos da definição de democracia da qual parti, poderíamos redefini-la idealmente como aquela forma de governo na qual também as últimas fortificações do poder invisível foram vencidas e o poder, tal como a natureza, não tem mais segredos para o homem. Sabemos que essa meta ideal é inatingível. Pertence à essência mesma do poder ocultar-se. Mas isso não significa que a distinta extensão das duas esferas, respectivamente do poder visível e do poder invisível, seja um dos critérios que permitem uma clara distinção entre governo democrático e governo autocrático*³²⁹.

Com isto pretende indicar todos os expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados “vejam” como e onde elas são tomadas³³⁰.

Mas é preciso especificar mais: *há público e público*. Um deles é ativo, informado, consciente de seus direitos, aquele que teve sua história, a partir do

³²⁷ Idem, ibidem.

³²⁸ Idem, ibidem.

³²⁹ BOBBIO, N.. *Teoria da...* p. 389.

Iluminismo reconstruída por Jürgen Habermas *em uma obra muito conhecida e discutida, ao público do significado em que Kant falava, em um célebre texto sobre o Iluminismo, do direito e dever dos filósofos de fazer um uso público da própria razão.* É preciso estabelecer a diferença entre eles, pois a necessidade de mostrar os sinais visíveis do seu poder também faz com que o autocrata se apresente em *público*³³¹.

Mas a percepção da existência de diferentes *públicos* também pode ser creditada a uma perspectiva ilusória, demasiado benévola, do homem como animal político. O inexistente crescimento da educação para a cidadania significa muito mais que uma promessa não cumprida, *pode ser considerado como o efeito da ilusão* que acredita ser o cidadão investido do poder de eleger os governantes capaz de escolher os mais sábios. No entanto, *o homem persegue o próprio interesse tanto no mercado econômico como no político. Mas ninguém pensa hoje em confutar a democracia sustentando, como se vem fazendo há anos, que o voto é uma mercadoria que se cede ao melhor ofertante*³³².

O tema da educação para a cidadania é uma das presenças constantes, nos dois últimos séculos, em todos os *discursos apologéticos* sobre democracia. Argumentava-se então, que a única maneira de transformar o súdito em cidadão era atribuir-lhe os direitos de cidadania: *com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.* Esta posição diferia da postura jacobina segundo a qual, antes do reino da virtude, viria a ditadura revolucionária.

*Não, para o bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça*³³³.

Bobbio lembra a divisão feita por John Stuart Mill, nas *Considerações sobre o governo representativo*, entre cidadãos ativos e passivos. A preferência dos governantes é pelos segundos, mas a democracia necessita dos primeiros. Esta é a razão que faz com que Mill pregue a extensão do sufrágio às classes populares.

³³⁰ Idem, *ibidem*, p. 386.

³³¹ Idem, *ibidem*, p. 388.

³³² BOBBIO, N. *O Futuro* ... p. 11.

³³³ Idem, *ibidem*, pp. 31-2

Stuart Mill dizia: a participação eleitoral tem um grande valor educativo; é através da discussão política que o operário, cujo trabalho é repetitivo e concentrado no horizonte limitado da fábrica, consegue compreender a conexão existente entre eventos distantes e o seu interesse pessoal e estabelecer relações com cidadãos diversos daqueles com os quais mantém relações cotidianas, tornando-se assim membro consciente de uma comunidade³³⁴.

Em suma, o problema de educar o homem para a democracia mostra-se tarefa impossível a partir de uma concepção liberal que tem base numa compreensão individualista do homem, privilegiando a sua capacidade de autoformar-se. E não há que se olvidar que a doutrina democrática – *contra toda a tentação organicista recorrente (não estranha ao pensamento político de esquerda)* – baseia-se em uma concepção individualista da sociedade. Esta é a razão pela qual a democracia moderna só se desenvolveu em locais onde os direitos de liberdade foram plenamente reconhecidos. Qualquer que seja a vertente do individualismo – ontológico ou metodológico – ela não pode negar o fato de que o homem é um ser social que não pode viver isolado. No entanto, liberalismo e democracia consideram de modo diverso as relações entre indivíduo e sociedade:

o primeiro separa o indivíduo do corpo orgânico da comunidade e o faz viver, ao menos durante a maior parte da sua vida, fora do ventre materno, colocando-o no mundo desconhecido e repleto de perigos da luta pela sobrevivência; a segunda o reúne aos outros homens singulares, semelhantes a ele, para que da união artificial entre eles a sociedade venha recomposta não mais como um todo orgânico mas como uma associação de livres indivíduos. Do indivíduo, o primeiro põe em evidência sobretudo a capacidade de autoformar-se; a segunda exalta sobretudo a capacidade de superar o isolamento com vários expedientes que permitam a instituição de um poder finalmente não tirânico³³⁵.

Em essência, são indivíduos com potencialidades diversas: *como microcosmo ou totalidade em si perfeita, ou como partícula indivisível mas componível e re-componível com outras partículas semelhantes numa unidade superior³³⁶.*

³³⁴ Idem, ibidem.

³³⁵ Idem, ibidem.

³³⁶ Idem, ibidem.

Na década de cinquenta, a ciência política americana tinha como um de seus temas preferidos a *educação para a cidadania*, que era tratada sob o rótulo da cultura política

*sobre o qual foram gastos rios de tinta que rapidamente perdeu a cor: das tantas distinções, recordo aquela estabelecida entre cultura para súditos, isto é, orientada para os **output** do sistema (para os benefícios que o eleitor espera extrair do sistema político), e cultura participante, isto é, orientada para os **input**, própria dos eleitores que se consideram potencialmente empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões³³⁷.*

Enfocou-se então, basicamente, dois tipos de problemas: o da apatia política e o do voto de permuta.

Quando a cultura política observa o fenômeno da apatia política, comum às democracias mais consolidadas, considera que estas pessoas não estão orientadas nem para os *input* e muito menos para os *output*. Apesar de uma interpretação positiva da apatia política não poder ser desconsiderada é extremamente difícil imaginar que os *grandes escritores democráticos* possam um dia ver em tal postura *um benefício fruto da educação para a cidadania*. Além disto,

*existem boas razões para se acreditar que esteja em diminuição o voto de opinião e em aumento o voto de permuta (**voto di scambio**), o voto para usar a terminologia asséptica dos **political scientists**, orientado para os **output**, ou, para usar uma terminologia mais crua mas talvez menos mistificadora, o voto clientelar, fundado (freqüentemente de maneira ilusória), sobre o **do ut des** (apoio político em troca de favores pessoais)³³⁸.*

Perry Anderson enfatiza que Bobbio se distingue de seus predecessores (Mill, Russell e Dewey) por não acreditar na força social da educação³³⁹. Esta *cautela cética* que Bobbio experimenta em relação a programas de educação, reformas intelectuais e

³³⁷ Idem, *ibidem*.

³³⁸ Idem, *ibidem*, p. 32.

³³⁹ Mas também há outro elemento na visão característica de Bobbio que o separa de seus predecessores. Entre os traços comuns às perspectivas de Mill, Russell e Dewey, um dos mais gritantes era a fé que os três tinham na força social da educação. Para Mill, a possibilidade de concretização do socialismo dependia de uma elevação cultural gradual das classes trabalhadoras, o que só poderia ocorrer através de processos de educação a longo prazo – até esse momento, o socialismo seria

morais decorre da influência que a tradição do realismo político exerce sobre ele. Trata-se de uma tradição conservadora, cujos maiores expoentes foram Hobbes – *teórico por excelência do absolutismo, para quem a lei sem uma espada não passava de papel* - e Hegel, para quem a soberania era posta à prova não tanto através da imposição da paz interna como pela prática da guerra externa, *o eterno ponto médio na vida das nações*. A face italiana do realismo político (Maquiavel, Mosca e Pareto) abandonou as racionalizações especulativas e debruçou-se sobre o tema dos mecanismos de dominação. Bobbio, comentador destes teóricos, não comparte com eles *a tendência a desembocar em um embate subjetivo do poder per se, relacionada com a longa ausência, e mais tarde a persistente fragilidade, de um estado nacional italiano*, mas busca, ao contrário, o sentido real do estado enquanto complexo impessoal e objetivo de instituições³³⁹.

Um tema conexo ao do cidadão não educado é o que surge do contraste entre processo democrático e sociedade de massa. Sua importância nas análises bobbianas sobre as transformações da democracia é tal que, quando abordado, o é sob o estigma de um quarto e último paradoxo³⁴⁰: a democracia tem como pressuposto o livre desenvolvimento das faculdades humanas, mas a sociedade de massa e o doutrinamento que ela impõe tendem a provocar a supressão do senso de responsabilidade individual, base de sustentação da sociedade democrática. *A propaganda bem organizada visa a tornar sempre menor o espaço reservado às escolhas pessoais ou racionais, às convicções não baseadas nas emoções momentâneas ou na imitação passiva do comportamento dos demais*. Nos países onde vivencia-se um processo de democratização, onde um consenso mínimo das massas é necessário para poder-se governar atuando paralelamente à indústria cultural, situa-se a indústria política.

Como a indústria cultural nasce do acesso de um número sempre maior de indivíduos à posse dos instrumentos necessários para usufruir dos produtos da cultura, também a indústria política nasce do alargamento das bases do poder, e prospera e cresce à medida em que são postas em prática as instituições (do sufrágio universal à formação dos partidos

sempre prematuro (ANDERSON, Perry. As Afinidades de Norberto Bobbio. Tradução de Heloisa Jahn. in *Novos Estudos CEBRAP*, julho de 1989, n. 24, SP p. 27).

³³⁹ Idem, *ibidem*.

³⁴⁰ BOBBIO, N. Quais as alternativas à ... , p. 62

*políticos organizados) que conduzem o princípio abstrato da soberania popular do mito à realidade*³⁴¹.

Não há como, no estágio atual do progresso social e intelectual, prescindir de um ou outro tipo de indústria cultural, sugerindo a possibilidade de existir uma sociedade em que as técnicas de organização do consenso fossem desnecessárias. Todavia, importa saber as conseqüências do necessário emprego destas técnicas sobre o ideal da democracia *que vem justamente definido como democracia participante para ser diferenciada da democracia participada*. Um de seus traços característicos são as chamadas manifestações de massa. Seu valor como estímulo e função promotora e conservadora da coesão e da solidariedade grupal não podem ser desconhecidos, muito apesar de sua eficácia não ter vida longa: *terminada a manifestação, o excitamento que ela provocou desaparece rapidamente e com ele também a vontade de agir (sem a qual não se faz política, a política sendo não o sentimento ou opinião, mas ação*. E ironicamente Bobbio diz:

*Acrescento, mesmo com o risco de ser apedrejado, que o hábito que manifestações deste gênero alimentam – com a repetição obsessiva dos slogans, a exibição de cartazes com frases elementares, a gritaria agitada substituindo o pacato raciocinar, a intimação (que persiste como tal, isto é, jogada ao vento) à discussão – é uma das tantas formas de alienação de que é pródiga a sociedade massificada, e que atinge também aqueles que a condenam (e dela são vítimas sem saber). Cada vez que, ao entrar na universidade, vejo novas frases pichadas nas paredes, pobres de fantasia e vigor polêmico, meço, melancolicamente, toda a distância que existe entre o homem-massa e o cidadão (uso esta palavra não no sentido rousseauiano)*³⁴³.

Para finalizar, é bom lembrar Alain Touraine quando diz que a democracia não deve ser definida por sua oposição à sociedade de massa. Foi a sociedade de massa a responsável pela quebra das barreiras que obstaculizavam a democracia. Por outro lado, ela é o nível mais baixo do funcionamento da sociedade moderna, e contentar-se com este nível induz a uma diminuição da capacidade de escolha da própria sociedade, *que não pode ser reduzida a pura tolerância*³⁴⁴.

³⁴¹ Idem ibidem.

³⁴³ Idem ibidem, pp. 62-3

³⁴⁴ TOURAINE, A. *O que é...*, p. 187.

4. O CONCEITO DE DEMOCRACIA NA OBRA DE ROBERT DAHL

4.1. O DEBATE SOBRE A REALDEMOCRACIA

A contribuição teórica de Robert Dahl ao tema da democracia parte das inovações apresentadas pela teoria de Joseph Schumpeter, embora o primeiro dê ênfase à teoria competitiva, enquanto *Dahl começa onde Schumpeter pára, isto é, [...] procura uma difusão e um reforço pluralistas, na sociedade como um todo, da competição entre elites*¹. Assim, enquanto Schumpeter quer apenas entender o funcionamento da democracia, Dahl pretende, além de entender-lhe o funcionamento, promovê-la².

Autores afins à teoria participativa da democracia também sublinhariam a fusão das teorias de Schumpeter e Dahl, dando-lhe um novo significado³. A teoria participativa contrapunha-se à teoria competitiva desde suas origens: tratava-se de uma teoria antielitista da democracia, em oposição à elitista⁴, o que explica por que Sartori define o elitismo com sua antítese, o antielitismo⁵. Sinteticamente, a visão antielitista apresenta dois momentos distintos. Primeiramente, de modo polêmico, dá uma conotação negativa ao termo elitismo⁶. Em segundo lugar, exalta uma teoria

¹ SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada/ 1. O Debate ...*, p. 212.

² Idem, *ibidem*.

³ Giovanni Sartori exemplifica esta teoria com a obra de Bachrach, *Theory of democratic elitism* (Idem, *ibidem*, p. 241).

⁴ Sobre este conflito, acrescenta Barry Holden: *Os teóricos democráticos elitistas, porém, viram-se eles próprios sujeitos a crítica da parte dos teóricos participativos, os quais afirmam que o primeiros não são em absoluto, teóricos realmente democráticos, e aquilo que a democracia precisa para existir é uma ampla participação por parte de todo o povo. Há aqui, bem nitidos, ecos da teoria democrática radical, mas existe a dimensão adicional de uma crença na democracia industrial: a participação de massa deveria ampliar-se para além do sistema político como se concebe habitualmente, chegando ao local de trabalho e à economia de maneira geral. Até mesmo Robert Dahl hoje defende essa 'democracia econômica'* (HOLDEN, Barry. Verbete "democracia" in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do Século XX*. Tradução de Eduardo F. Alves e Alvaro Cabral. RJ: Jorge Zahar Ed., 1996 p. 182).

⁵ SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada/ 1. O Debate...* , p. 214.

⁶ Para Sartori, o argumento parte da premissa de que Mosca e Pareto eram *maus* porque foram postos em uso pelo fascismo. Logo, seus seguidores também o seriam. Neste sentido, a contestação de Norberto Bobbio a este argumento foi brilhante e demolidora: mostrou que a teoria das elites não exerce qualquer influência sobre os dois maiores teóricos do fascismo, o filósofo Gentile e o jurista Rocco, e que os verdadeiros seguidores da doutrina da classe política foram autores antifascistas e democratas.

Com este argumento, a identificação entre elitismo e fascismo desqualifica Schumpeter, Dahl e o próprio Sartori, considerados elitistas. Contra-argumentando, Sartori responde que, se quisessem

participativa, em contraponto a uma teoria de democracia representativa, que incorpora a teoria competitiva⁷.

Na seqüência, os antielitistas ou adeptos da democracia participativa pretendem transmitir a mensagem de que são os restauradores da teoria clássica da democracia, posicionando-se contra o *revisionismo* dos elitistas⁸. Sartori contesta esta pretensão, visto que

O defeito letal do construto participativista é não perceber que a democracia dos antigos não é a democracia dos modernos. A primeira era uma democracia confinada à cidade, direta e sem consideração pelo indivíduo (não-liberal); a segunda é uma democracia nacional, representativa e que tem consideração pelo indivíduo (liberal); e dois pontos de referência tão diferentes quanto esses pedem duas teorias diferentes. Em retrospectiva, sempre se pode dizer que a participação caracterizou a democracia dos antigos; mas nesse caso, também não se pode deixar de dizer que a teoria daquela democracia criticava a participação⁹.

Desenvolvendo este raciocínio, ele mostra que os chamados clássicos (até Tocqueville e incluindo Rousseau) eram unânimes em considerar a participação ativa como ruínosa e que os clássicos posteriores, que deram início à chamada democracia liberal (de Tocqueville em diante) não consideravam a participação como *essencial a realidade ou a teoria da democracia representativa. Onde está, então, a teoria da democracia participativa 'clássica' que os antielitistas afirmam representar e reviver?*¹⁰

realmente levar às últimas conseqüências esta linha de raciocínio, deveriam ter acrescentado Max Weber, um elitista como Mosca e Pareto. *Mas não existe qualquer verdade nessa reconstrução genealógica. Não se pode dizer que a teoria competitiva de democracia é 'elitista' porque se relaciona, em espírito ou de outra forma qualquer, com Mosca ou Pareto. A questão não é que Schumpeter nunca citou Mosca e mencionou Pareto apenas como um economista (com uma exceção periférica). A questão é que qualquer interpretação – para não falar de uma interpretação justa – de Schumpeter mostra que as fontes de sua teoria são apenas sua insatisfação com a teoria da democracia (não de antidemocracia) tal como se encontrava em sua época. Gostaria de acrescentar que essa reconstrução genealógica errada, que pode servir para desacreditar, confunde seriamente o conceito de elitista, pois o sentido em que Mosca é considerado elitista não tem nada em comum com o sentido em que a teoria de poliarquia de Dahl é chamada de elitista (Idem, ibidem, p. 242).*

⁷ Idem, ibidem, pp. 214-5.

⁸ Idem, ibidem, p. 215.

⁹ Idem, ibidem.

¹⁰ Idem, ibidem, pp. 216-7.

O tipo de teoria que os antielitistas têm em mente é exclusivamente preocupada com os ideais, enquanto a teoria competitiva-poliárquica explica como as democracias atuais funcionam, ou seja, trata-se de uma teoria descritiva. Sartori concorda com os antielitistas quando eles afirmam que uma concepção idealizada é necessária para garantir a democracia no mundo real, mas seus argumentos, no entanto, simplificam em demasia a questão¹¹. Em suma, é justamente o fato de a teoria participativa pretender estabelecer suas bases teóricas contrapondo-se à representativa ou competitiva, que possibilita a constatação da sua inconsistência, restando como única teoria possível aquela que considerar os aspectos abordados pela segunda¹².

A despeito da crítica dos democratas participativos, não há como não admitir que as contribuições teóricas dahlsianas são possíveis graças aos avanços da teoria schumpeteriana. Quando Joseph Schumpeter rompe com a incompatibilidade de princípio entre realismo político e democracia, estabelece novas bases para o tema. Para Renato Lessa,

A demonstração, é certo, tem pesados custos. O principal é a erradicação de qualquer utopismo e a transformação da democracia em um método de produção de governo. A atividade política é dotada da mesma lógica que habita o mundo do mercado. (...) O cidadão ordinário, por sua vez, tem como traço uma indelével idiotia¹³.

A grande colaboração de Robert Dahl à realdemocracia é a sugestão de algo aparentemente simples: utilizar o termo *democracia* apenas para designar o nível ideal do termo e acrescentar-lhe o significado de *poliarquia*: fala-se, então, em democracia real¹⁴. Esta sugestão, no dizer de Limongi¹⁵, além de permitir ao autor de considerar o

¹¹ Idem, ibidem, p. 223.

¹² Idem, ibidem, p. 215.

¹³ LESSA, Renato. Resenha de *Poliarquia* – Participação e oposição in Folha de São Paulo/ Jornal de Resenhas, 8/11/1997. p. 10.

¹⁴ A posição teórica de Sartori é outra: *No mundo real, observa Dahl, as democracias são poliarquias. Se for verdade, por que não chamá-las por este nome (reservando 'democracia' para o sistema ideal)? Mas a solução não é tão simples. Um rótulo pode ser enganoso em termos descritivos e, mesmo assim, necessário aos propósitos prescritivos. E a prescrição não tem menos importância que a descrição. Um sistema democrático estabelece-se em decorrência de pressões deontológicas. O que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência. As poliarquias não são compreendidas por Dahl em termos literais (isto é, como sistemas caracterizados por multiplicidade de comando e, por isso, pela difusão do poder), mas, muito além da mera conotação literal do termo, como sistemas 'em que o poder sobre as*

fenômeno das democracias do final do século XX como distinto da democracia antiga, estabelece, em seguida, a medida em que as atuais democracias-poliárquicas se aproximam do ideal democrático, contribuindo, de modo decisivo, para a definição dos contornos da concepção atual de democracia. São novos paradigmas explicativos que estabelecem a ruptura com as concepções anteriores.

Nicolás López Calera¹⁶ salienta que, nas análises de Dahl, o processo democrático não pode existir como uma entidade alheia às condições históricas, afirmação que deve ser complementada com a idéia de que a democracia só surge quando estão presentes as condições adequadas, não sendo um produto de uma época histórica específica, muito menos de um determinado povo. É o próprio Dahl que assevera:

Dou por suposto que a democracia pode ser inventada e reinventada de modo independente aonde quer que se dêem as condições adequadas. E as condições adequadas existiram, creio, em tempos diferentes e em lugares diferentes. Do mesmo modo que a provisão de terra cultivável e a existência de precipitações adequadas geralmente favoreceram o surgimento da agricultura, aí também algumas condições propícias tem reforçado sempre o surgimento de um governo democrático. Por exemplo, devido a estas condições favoráveis,

autoridades é amplamente [...] partilhado' através de um grau relativamente grande de controle dos líderes por parte do cidadão comum. Bem, se os cidadãos controlam seus líderes, pode-se supor que os líderes sejam (devam ser) receptivos aos cidadãos. Como a poliarquia enquanto estrutura não tem necessariamente essas implicações, é claro que as poliarquias são (em parte, imperfeitamente, em graus variados) o resultado da democracia enquanto sistema ideal. Desse modo, as poliarquias de Dahl são o que são porque corporificam ideais (SARTORI, G. A Teoria da democracia revisitada/ 2. Questões clássicas. S.P.: Ática, 1994. p. 23). Em síntese, para Sartori, a democracia existe em função de seus ideais. E é por isso que precisamos da palavra democracia. Apesar de sua imprecisão descritiva, ajuda-nos a manter sempre diante de nós o ideal – o que a democracia deve ser (Idem, ibidem, pp. 23-4). A democracia democrática não se define pelo ideal democrático, resulta das interações entre seus ideais e a realidade. A democracia democrática é modelada pelo impulso de um dever ser e pela resistência de um é (Idem, ibidem, p. 24). São estas as razões que fazem com que Sartori aceite 'democracia' para o mundo real, mas divid[a] seu significado em duas metades: a prescritiva (normativa) e a descritiva (denotativa). É claro que são formas paralelas de enfrentar o mesmo problema. Mas as estratégias são diferentes. Uma diferença importante é que [sua] ênfase está, o tempo todo, na forma pela qual os ideais afetam o mundo real e, reciprocamente, na forma pela qual o mundo real acolhe, mas também frustra e decepciona os ideais. Nessa linha, o foco situa-se, portanto, na administração dos ideais; e [sua] crítica é que, na administração dos ideais, ainda estamos na mais tenra infância. Tudo vai bem (...) até [chegarem] ao último nó: definir a democracia em sua dimensão vertical. Como é [sua] obrigação fazer isso tanto descritiva quanto normativamente, é nesse ponto que [sua] estratégia leva[-o], conforme veremos, a uma área delicada (SARTORI, G. A Teoria da democracia revisitada: 1. O Debate..., p. 212).

¹⁵ LIMONGI, Fernando. Prefácio. in DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. SP: Edusp, 1977. pp. 11-12.

¹⁶ LÓPEZ CALERA, Nicolás Maria. *Filosofia del Derecho*. (I) Granada: Comares, 1997. p. 193.

*provavelmente existiu alguma forma de democracia nos governos tribais muito antes do período histórico documentado*¹⁷.

Ela surge pela primeira vez na antiguidade nos regimes políticos da democracia ateniense e da república romana¹⁸, reaparecendo nos séculos seguintes. Mas o processo democrático ensina que a democracia *caminha de mãos dadas com a história*, superando-a sempre¹⁹.

*Dois milênios mais tarde a idéia moderna de democracia supera a estreita concepção antiga e medieval da democracia e é aplicada ao Estado nacional. No mundo contemporâneo temos que falar agora, segundo DAHL, de uma terceira transformação dos limites e possibilidades da democracia que vai transcender os limites existentes e dará lugar a que a escala da vida política tenha dimensões transnacionais. Pessoalmente, creio que os processos de democratização apontam hoje em direção a uma nova ordem política internacional, em direção a uma certa e relativa democracia mundial*²⁰.

Em Dahl a democracia é libertada da determinação férrea do processo histórico de modernização ou desenvolvimento: antes, depende do grau de pluralismo da sociedade²¹. Ele salienta os efeitos da estrutura social de uma organização sobre a

¹⁷ *Doy por supuesto que la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas. Y las condiciones adecuadas han existido, creo, en tiempos distintos y en lugares diferentes. Del mismo modo que la provisión de tierra cultivable y la existencia de precipitaciones adecuadas han favorecido generalmente la aparición de la agricultura, así también algunas condiciones propicias han reforzado siempre la tendencia al desarrollo del gobierno democrático. Por ejemplo, debido a estas condiciones favorables, probablemente existió alguna forma de democracia en los gobiernos tribales mucho antes del período histórico documentado.* (DAHL, Robert. *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Tradução de Fernando Vallespin. Madrid: Taurus, 1998. pp. 15-16).

¹⁸ Dahl lembra que a distinção entre os termos democracia e república só surge em 1787, na obra de James Madison: a democracia pura passa a designar uma sociedade composta por um número reduzido de cidadãos que, reunidos em assembleia, administram pessoalmente o governo, enquanto uma república é o governo que funciona com base no sistema de representação (Idem, *ibidem* p. 23).

¹⁹ *...va de mano de la historia y supera siempre a la historia* (LÓPEZ CALERA, op cit, p. 193).

²⁰ *Dos milenios más tarde la idea moderna de democracia supera la estrecha concepción antigua y medieval de la democracia y se aplica al Estado nacional. En el mundo contemporáneo hay que hablar ya, según DAHL, de 'una tercera transformación de los límites y posibilidades de la democracia' que va a transcender los límites existentes y dará lugar a que la 'escala' de la vida política tenga dimensiones transnacionales. Personalmente creo que los procesos de democratización apuntan hoy hacia un nuevo orden político internacional, hacia una cierta y relativa democracia mundial* (Idem, *ibidem*).

²¹ LIMONGI, F. op cit p. 19.

democracia. De acordo com Dahl, considerado por alguns²² o mais conhecido teórico moderno da democracia pluralista, a preservação da liberdade política resulta da manutenção de inúmeros poderes sociais independentes.

A ênfase que Robert Dahl dá a estes aspectos faz parte de uma tradição de pluralismo iniciada, no século XIX, por Alexis de Tocqueville e desenvolvida na década de quarenta do século passado, por Talcott Parsons e David Truman²³.

Nas mãos de Dahl, o pluralismo torna-se uma teoria da competição política estável e relativamente aberta e das condições institucionais e normativas que a sustentam. Poder e influência só se dispersam sob condições sociais e políticas definidas: a participação política deve incluir, pelo menos potencialmente, todos os cidadãos adultos que gozem dos mesmos direitos formais; a formação de grupos de interesses e partidos concorrentes, independentes do controle do estado, não deve ser sistematicamente monopolizada por um grupo minoritário. Além disso, a maioria dos grupos concorrentes que almejam controlar ou influenciar a tomada de decisões deve subscrever as normas de uma cultura política democrática, ou seja, aceitar a alternância de poder, o direito de outros grupos à existência e os limites dos métodos de competição política²⁴.

Como é pouco provável que um estado consiga cumprir todas as condições ideais de uma democracia, ela passa a existir *sob condições modernas na forma de poliarquia, ou seja, a influência plural e sucessiva de grupos de interesses*. As democracias modernas não são formadas pelo governo dos representantes da opinião da maioria de cidadãos individuais, mas *por constelações concorrentes de tais grupos*. O pluralismo é o governo das minorias. No mínimo, cada uma dessas minorias tem alguma influência sobre as questões que lhe interessam²⁵. O pluralismo não exige a absoluta igualdade de influência para todos e muito menos que a política seja isenta de conflitos²⁶.

²² HOLDEN, Barry. verbete "democracia" in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. op cit., p. 182.

²³ HIRST, Paul Quentin. verbete "pluralismo" in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. op cit., p. 575.

²⁴ Idem, ibidem.

²⁵ Idem, ibidem, p. 575.

²⁶ Idem, ibidem.

Quando um sistema pluralista fracassa na dimensão da inclusividade passa a ser um sistema oligárquico, e quando ele fracassa na dimensão da competição, converte-se, então, em uma hegemonia inclusiva²⁷.

Uma análise crítica que recupera a noção de democracia pluralista de Dahl é a que a considera rigorosa apenas como teoria específica da competição política, não servindo como uma *abordagem geral da ciência política*²⁸. Para Hirst, o fato de esta teoria tender a tratar o estado e respectivos órgãos como meros instrumentos através dos quais os grupos influentes concretizam seus objetivos, é uma de suas limitações explicativas²⁹.

*Assim, o estado é uma rede intermediária através da qual grupos concorrentes lutam por influenciar a ação política e a tomada de decisões, refletindo ele em suas ações os objetivos do interesse organizado predominante em qualquer questão. Isso poderia ser chamado, de modo um tanto irreverente, a teoria do estado como central telefônica. É extremamente difícil acomodar uma teoria pluralista as proposições de que o estado é uma instituição sumamente exclusiva e de que os grupos e agências dentro dele têm distintos interesses e objetivos próprios*³⁰.

Por outro lado, a teoria da classe dominante (ou sua vertente marxista) não se constitui em substituto eficaz: é uma teoria generalizante que subestima o papel da competição política e da influência política plural. Para esta teoria o estado é homogêneo, impermeável em demasia, sendo verdadeiramente subserviente ao grupo social minoritário dominante: a classe capitalista ou o complexo industrial-militar³¹. Todavia, *Embora o pluralismo desafie corretamente a concepção de soma-zero do poder como quantidade fixa, tende a ignorar a rigidez institucional do governo que impede que a influência seja indefinidamente prolongada*³².

Para Renato Lessa, concepções deliberativas da democracia que valorizam analítica e normativamente a sociedade civil, ofereceriam um desafio aparente às

²⁷ Idem, *ibidem*. Para Limongi este é um ponto frágil da teoria dahlsiana: não aprofundar a noção de pluralismo, para explicar, por exemplo, como as sociedades movem-se ao longo do contínuo hegemonia-pluralismo (LIMONGI, F. op cit p. 21).

²⁸ HIRST, Paul Quentin. verbete "pluralismo". in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. op cit p. 577.

²⁹ Idem, *ibidem*.

³⁰ Idem, *ibidem*.

³¹ Idem, *ibidem*.

noções dahlsianas de 'inclusão' (*incorporação da população ao processo político*) e 'institucionalização da competição política', a fim de que as descrições do mundo político fossem desinstitucionalizadas. São, em essência, descrições do mundo político real, de caráter mais generalizante que a apresentada por Dahl. No entanto, a obra de Dahl caracteriza-se por manter um denso vínculo com os temas da tradição e reflexão políticas, ao mesmo tempo em que configura as perguntas a serem dirigidas ao mundo³³.

4.2. A ESTRATÉGIA BÁSICA: MAXIMIZAÇÃO E DESCRIÇÃO

O início da construção da alternativa dahlsiana ocorreu em *Um Prefácio à Teoria Democrática*, editada em 1956. Esta obra reveste-se de um caráter introdutório, já que o objetivo do autor é explicar *o caos do mundo real, sem acabar levantando fatos sem sentido ou banais*³⁴. Para tanto, parte de uma definição mínima de democracia, que *diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes*³⁵.

O primeiro passo de Dahl foi examinar três tipos representativos de teoria democrática, não como tipos históricos concretos, mas tipos ou modelos ideais³⁶. Os tipos ideais são úteis porque facilitam a compreensão da ação real, *influída por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros), como um desvio do desenvolvimento esperado da ação racional*³⁷ e permitem encontrar regras gerais³⁸.

³² Idem, *ibidem*.

³³ Ainda para Lessa, caso a argumentação de Dahl esteja correta, sua obra constitui-se então em um clássico, já que é capaz de constituir novas perguntas às áreas de investigação (LESSA, Renato. *Resenha do livro de DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição*. in Folha de SP/ Jornal de Resenhas, 8/11/1997. p. 10).

³⁴ DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. RJ: Zahar, 1996. p. 84.

³⁵ Idem, *ibidem*, p. 11.

³⁶ BOBBIO, Norberto. verbete "democracia" in BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de política*. Tradução de L. Cascais et alii. Brasília: UnB, c1986. p. 328.

³⁷ WEBER, *Economia y sociedad* Tradução de José Medina Echevarría et alii. México: Fondo de Cultura Económica, 1984. p. 8.

³⁸ Conforme Max Weber: *La sociología construye conceptos-tipo – como con frecuencia se da por supuesto como evidente por sí mismo – y se afana por encontrar reglas generales del acaecer. Esto en contraposición a la historia, que se esfuerza por alcanzar el análisis e imputación causales de las personalidades, estructuras y acciones individuales consideradas culturalmente importantes* (Idem, *ibidem*, p. 16).

Os três tipos representativos escolhidos por Dahl são: o madisoniano, que coincide com o estado limitado pela lei, o populista, cujo princípio fundamental é a soberania da maioria e o poliárquico, no qual as condições da ordem democrática derivam de pré-requisitos sociais, *isto é, no funcionamento de algumas regras fundamentais que garantem a livre expressão do voto, a prevalência da decisão mais votada, o controle das decisões por parte dos eleitores, etc*³⁹. Estes três tipos ideais servem para o estudo das vantagens e deficiências de dois métodos a partir dos quais poder-se-ia construir uma teoria democrática: o da maximização e o descritivo⁴⁰.

Com o método da maximização elege-se, como valor, um estado de coisas, a igualdade política, por exemplo, e pergunta-se: *que condições são necessárias para atingir a máxima concretização dessa meta?* Define, assim, a democracia em termos de processos governamentais específicos, necessários à maximização da meta eleita. *As duas teorias que vimos analisando são basicamente desse tipo: a madisoniana postula uma república não-tirânica como objetivo a ser maximizado; a teoria populista indica a soberania popular e a igualdade política*⁴¹.

Apesar das falhas lógicas e científicas da definição de democracia madisoniana, ela continua, com sua ideologia, a prestar inúmeros serviços de natureza psicológica, socioeconômica e propagandística, representando a doutrina dominante nos Estados Unidos. Como na época da elaboração da Constituição, esta teoria continua a proporcionar uma *ideologia satisfatória, convincente e protetora às minorias de riqueza, status e poder*⁴².

As razões das deficiências lógicas e empíricas do pensamento de Madison sobre a democracia parecem ter decorrido da pretensão de acomodar duas metas conflitantes: a idéia de que todos os cidadãos adultos de uma república deveriam ter direitos iguais e o desejo de criar um sistema político que assegurasse *as liberdades de certas minorias cujas vantagens de status, poder e riqueza, acreditava ele, não seriam provavelmente toleradas para sempre por uma maioria não-restringida por liames constitucionais*⁴³. Esta segunda razão determina a necessidade de controlar constitucionalmente as maiorias.

³⁹ BOBBIO, Norberto. verbete "democracia" in BOBBIO, Norberto et alii. op cit p. 328.

⁴⁰ DAHL, Robert A. *Um prefácio à...* pp. 9-10.

⁴¹ Idem, ibidem, p. 67.

⁴² Idem, ibidem, p. 35.

⁴³ Idem, ibidem, pp. 35-6.

Em suma, para Dahl a teoria “madisoniana” de democracia nada mais é do que um

... esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das maiorias e o das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos adultos, por um lado, e o desejo de lhes limitar a soberania, pelo outro. Como sistema político, a transigência mútua, exceto em um interlúdio importante, provou ser duradoura. E o que é mais, parece que os americanos o apreciam. Como teoria política, contudo, a concessão mútua cobre delicadamente de papel certo número de rachaduras, sem as esconder inteiramente. Não é por acaso que a preocupação com os acertos e erros do governo da maioria tem sido uma constante no pensamento político americano desde 1789⁴⁴.

Quanto à preocupação recorrente, de todos os defensores da democracia, a idéia de restrições às maiorias tem, para Dahl, três variantes básicas: restrições internalizadas no sistema de comportamento individual; controles sociais recíprocos de vários tipos e controles constitucionais.

Entre os sistemas políticos aos quais é habitualmente aplicado o termo ‘democracia’ no mundo ocidental, há uma diferença importante entre os que confiam principalmente nos dois primeiros controles e aqueles que, como os Estados Unidos, empregam também os de natureza constitucional⁴⁵.

Já a análise da teoria populista revela, para Dahl, o quanto uma teoria pode permanecer em nível formal e axiomático, carecendo de informações sobre o mundo real. Ela havia afirmado que, por definição de termos, a consecução perfeita da igualdade política e soberania popular é compatível com o princípio da maioria, enunciado não totalmente útil: *Pois o que queremos desesperadamente saber (se nos preocupamos com a igualdade política) é o que podemos fazer para maximizá-la em alguma situação real, dadas as condições existentes⁴⁶.*

É assim que se chega ao segundo método proposto para a construção de uma teoria democrática, o descritivo, quando considera-se a existência de um conjunto de organizações sociais com determinadas características em comum e pergunta-se: *que*

⁴⁴ Idem, ibidem, p. 13.

⁴⁵ Idem, ibidem, p. 43.

condições são necessárias para que existam organizações sociais como estas?⁴⁷, método que

...implica considerar como uma única classe de fenômenos todas essas nações-Estado e organizações sociais que são geralmente classificadas como democráticas pelos cientistas políticos e, em analisar os membros dessa classe com o objetivo de descobrir, em primeiro lugar, as características distintivas que têm em comum e, em segundo, as condições necessárias e suficientes às organizações sociais que as possuem⁴⁸.

Cabe ressaltar que, para o autor, os métodos não são mutuamente incompatíveis: *se começarmos empregando o primeiro, logo depois tornar-se-á necessário algo parecido com o segundo, também⁴⁹*. Então, em busca de uma teoria sustentável da democracia, Robert Dahl unifica os dois métodos, tomando o segundo como ponto de partida. Estabelece primeiramente o valor da igualdade política como um fim a ser maximizado. Desta forma, postula que os objetivos de todos os cidadãos adultos em uma república devam ser considerados de igual valor na determinação de políticas públicas. A pergunta que surge então, é *em que condições básicas deveriam existir para a tomada de decisões pelo governo?*⁵⁰

Em obras posteriores⁵¹ observa-se que o que era método prescritivo ou de maximização passa a ser abordado como a esfera ideal da democracia, enquanto que o que era método descritivo passa a corresponder à esfera da realidade. Sendo assim, as teorias madisoniana e populista corresponderiam à democracia ideal, enquanto que a teoria poliárquica corresponderia a uma teoria sobre a democracia real.

Tal circunstância permite, por óbvio, que a trajetória teórica de Dahl, iniciada na década de cinquenta com a análise dos três tipos ideais de democracia, conflua na seguinte afirmação, contida em obras posteriores: na discussão sobre a democracia, a incapacidade de distinguir entre um ideal e uma realidade é o que mais induz à

⁴⁶ Idem, *ibidem*, p. 84.

⁴⁷ Idem, *ibidem*, pp. 9-10.

⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 67.

⁴⁹ Idem, *ibidem*.

⁵⁰ Idem, *ibidem*, p. 36.

⁵¹ DAHL, Robert. *Poliárquia*. 1972; DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. 1989 e DAHL, Robert. *La Democracia...* 1998.

confusão⁵². É preciso, então, compreender como os ideais democráticos se conectam com a realidade da democracia.

De acordo com os pontos de vista ideal e real há quatro variáveis, representadas através de questionamentos fundamentais para a democracia: a) o que é a democracia?; b) por quê a democracia?; c) o que significa a democracia ou quais os critérios que devemos utilizar para poder determinar se um governo é democrático e d) até que ponto ele o é?. A resposta à primeira pergunta envolve juízos que dependem quase que exclusivamente de nossos valores do que é bom, justo, ou até desejável. Já na resposta que damos à segunda pergunta nossos valores ideais diminuem em importância, aumentando a de juízos empíricos: *conexões causais, limites e possibilidades no mundo real que nos rodeia*⁵³.

*Aqui começamos a apoiarmo-nos com mais profundidade nas interpretações de evidências, fatos e fatos supostos. Quando tratamos de decidir quais as instituições que a democracia realmente requer, nos apoiamos mais em evidências e juízos empíricos*⁵⁴.

O QUADRO I apresenta, em síntese, as grandes questões da teoria democrática de acordo com os pontos de vista ideal e real de Robert Dahl.

⁵² DAHL, Robert. *La democracia Una guía para los ciudadanos* (Trad. Fernando Vallespín). Madrid: Taurus, 1998. p. 35.

⁵³ Idem, *ibidem*. p. 41.

⁵⁴ *Aquí comenzamos a apoyarnos más profundamente en interpretaciones de evidencias, hechos y hechos supuestos. Cuando tratamos de decidir qué instituciones políticas requiere realmente la democracia, nos apoyamos más en evidencias y juicios empíricos* (Idem, *ibidem*).

QUADRO I
OS ELEMENTOS PRINCIPAIS

IDEAL	REAL
<i>Fins ideais</i>	<i>Governos democráticos reais</i>
<i>O que é a democracia?</i>	<i>Quais as instituições que a democracia requer?</i>
UM SISTEMA DEMOCRÁTICO DEVE SATISFAZER CINCO CRITÉRIOS:	AS DEMOCRACIAS EM GRANDE ESCALA REQUEREM:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Participação efetiva 2. Igualdade de voto 3. Compreensão ilustrada 4. Controle de agenda 5. Inclusão dos adultos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cargos públicos eletivos 2. Eleições livres, imparciais e frequentes 3. Liberdade de expressão 4. Fontes alternativas de informação 5. Autonomia das associações 6. Cidadania inclusiva
<i>Por quê a democracia?</i>	<i>Quais as condições que favorecem a democracia?</i>
A DEMOCRACIA PRODUZ CONSEQÜÊNCIAS DESEJÁVEIS:	CONDIÇÕES QUE FAVORECEM AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Evita a tirania 2. Proporciona direitos essenciais 3. Promove liberdade geral 4. Requer autodeterminação 5. Dá autonomia moral 6. Permite desenvolvimento humano 7. Propõe proteção de interesses pessoais essenciais 8. Concede igualdade política 	<p style="text-align: center;">Condições essenciais:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Controle do poder militar e da polícia por parte dos responsáveis eleitos. 2. Valoração da democracia e cultura política. 3. Inexistência de um controle exterior hostil a democracia. <p style="text-align: center;">Condições favoráveis:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Economia de mercado e sociedades modernas. 5. Débil pluralismo subcultural
ALÉM DISSO, A DEMOCRACIA MODERNA PRODUZ:	
<ol style="list-style-type: none"> 9. Paz 10. Prosperidade 	

4.3. DEMOCRACIA IDEAL

Com a ressalva de que sua resposta à questão *O que é a democracia?* descreve um sistema democrático ideal⁵⁵, Dahl afirma que para um governo de associação voluntária ser considerado democrático deverá satisfazer cinco critérios:

1. participação efetiva (*... todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer com que seus pontos de vista sobre como deve ser a política, sejam conhecidos pelos outros membros*⁵⁶);
2. igualdade de voto;
3. compreensão ilustrada (*Dentro dos limites razoáveis no que se refere ao tempo, todo membro deve ter oportunidades iguais e efetivas para instruir-se sobre as políticas alternativas relevantes e suas conseqüências possíveis*⁵⁷);
4. controle da agenda (*Os membros devem ter a oportunidade exclusiva de decidir como e, se assim o escolhem, quais os assuntos que devem ser incorporados à agenda. Desta forma, o processo democrático exigido pelos três critérios precedentes não se fecha nunca. As políticas da associação estão sempre abertas a mudanças introduzidas pelos seus membros se estes assim o decidirem*⁵⁸);
5. inclusão dos adultos (*Todos ou, ao menos, a maioria dos adultos que são*

⁵⁵Para Dahl, *Seria un grave error esperar demasiado de cualquier gobierno, incluso de un gobierno democrático. La democracia no puede garantizar que sus ciudadanos serán felices, prósperos, saludables, sabios, pacíficos o justos. Alcanzar estos fines está más allá de la capacidad de cualquier gobierno, incluido un gobierno democrático. Es más, en la práctica la democracia nunca ha llegado a alcanzar sus ideales. Como todos los anteriores intentos por conseguir un gobierno más democrático, las democracias modernas sufren también de muchos defectos* (Idem, ibidem, p. 72).

⁵⁶... todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros (Idem, ibidem p. 47).

⁵⁷ Dentro de límites razonables en los relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles (Idem, ibidem, p. 48).

⁵⁸Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros si éstos así lo deciden (Idem, ibidem).

*residentes permanentes, devem ter os plenos direitos de cidadania implícitos nos quatro critérios anteriores. Antes do século XX este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia*⁵⁹).

A questão passa a ser então a de saber se estes critérios ainda são válidos quando não se trata mais de uma pequena associação voluntária, mas o governo de um estado, (um tipo muito especial de associação que se distingue pela extensão em que – sobre todos aqueles que reivindicam sua jurisdição – pode assegurar a obediência a suas regras por meio de seus superiores meios de coerção)⁶⁰. Via de regra, ao longo da história os estados exerceram sua jurisdição sobre povos que ocupavam territórios determinados, mesmo que sua delimitação fosse discutida. Assim, o estado pode ser pensado enquanto entidade territorial, mesmo que em alguns momentos não seja maior que uma cidade e nos séculos recentes tenham passado a reivindicar sua jurisdição sobre países inteiros⁶¹.

Mas quais seriam os benefícios que fazem com que a democracia seja mais desejável do que qualquer outra alternativa de fato, ou qual é o *por quê da democracia*? Dahl responde com dez razões:

1ª razão: A democracia ajuda a evitar o governo de autocratas cruéis e depravados⁶². A história dos governos populares mostra que muitas vezes eles atuam injusta e cruelmente em relação a estrangeiros, habitantes das colônias etc. Talvez a única solução para esta contradição esteja na imposição de um código universal de direitos humanos que seja efetivamente respeitado em todos os países do mundo⁶³.

Outro ponto difícil de ser enfrentado por um governo democrático é o da *tiranía da maioria*:

Desejaria que a resposta fosse simples. Por desgraça, é muito mais complicada do que se possa imaginar. As complicações obedecem ao fato de que praticamente toda lei ou política pública, seja ela adotada por uma maioria democrática, uma

⁵⁹ *Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los pelos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores. Antes del siglo XX este criterio era inaceptable para la mayoría de los defensores de la democracia* (Idem, ibidem).

⁶⁰ Idem, ibidem, p. 51.

⁶¹ Idem, ibidem, p. 52.

⁶² *...ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados* (Idem, ibidem, p. 58).

⁶³ Idem, ibidem.

*minoría oligárquica ou um ditador benigno, está chamada a provocar algum dano a algumas pessoas*⁶⁴.

2ª. razão: A democracia garante, a seus cidadãos, uma quantidade de direitos fundamentais que os governos não democráticos não garantem, nem podem garantir. Cabe aqui acentuar que, para Dahl, a democracia não é vista somente como um procedimento de governo.

*Dado que os direitos são elementos necessários às instituições políticas democráticas, a democracia é também intrinsecamente um sistema de direitos. Os direitos se encontram entre os pilares essenciais de um processo de governo democrático*⁶⁵.

Robert Dahl reflete pouco sobre a relação entre estado de direito e democracia. Apesar de afirmar que o direito é uma parte fundadora do sistema democrático, no plano da democracia real, não o considera como uma das instituições reclamadas por um governo democrático e muito menos o eleva a condição essencial, ou favorável às instituições democráticas, capaz de garanti-las. Na obra de Dahl o estado de direito, embora um componente da maior importância, não recebe uma atenção especial⁶⁶. Por

⁶⁴ *Desearía que la respuesta fuera sencilla. Por desgracia, es mucho más complicada de lo que pueda imaginar. Las complicaciones obedecen al hecho de que prácticamente toda ley o política pública, ya sea adoptada por una mayoría democrática, una minoría oligárquica o un dictador benigno, está llamada a provocar algún daño a algunas personas* (Idem, ibidem p. 59).

⁶⁵ *Dado que los derechos son elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos. Los derechos se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático* (Idem, ibidem pp. 59-60).

⁶⁶ Guillermo O'Donnell, discorrendo sobre um tema correlato, o das limitações que contextos de extrema pobreza e desigualdade social impõem ao exercício dos direitos formais à parcelas significativas da sociedade, sugere uma explicação para a *negligência problemática* (O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (In) efetividade da lei na América Latina in *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, julho de 1998 p. 49) dos cientistas políticos que não abordam este fenômeno: *Os cientistas políticos não são treinados para observar esses últimos [limitações ao exercício dos direitos formais], e o tipo normalmente muito desagregado e qualitativo de dados (amiúde com um caráter etnográfico) que eles tendem a gerar é de difícil interpretação, especialmente em termos de suas implicações para o funcionamento da política em nível nacional. Além disso, na medida em que alguns desses fenômenos se relacionam com assuntos legais, eles também requerem um conhecimento que raramente é fornecido em nossa disciplina, ao passo que os advogados que estudam esses fenômenos legais informais também são poucos e marginais em sua área. Em cenários onde os padrões de carreira e de promoção premiam o trabalho em tópicos e abordagens convencionais, as habilidades transdisciplinares exigidas por esses fenômenos e, pelo menos por enquanto as dificuldades em traduzir as conclusões em conjuntos de dados sólidos e comparáveis desencorajam esse tipo de pesquisa* (Idem, ibidem).

Neste ensaio O'Donnell assevera que o princípio da lei (ou do estado de direito) deve ser compreendido como um aspecto da teoria da democracia (Idem, ibidem, p. 50). O sistema legal deve ser democrático em três sentidos: preservando as liberdades e garantias políticas da poliarquia;

outro lado, quando ele aborda as diferenças entre as constituições dos países democráticos, pode-se ter uma idéia mais clara de sua posição quanto ao papel desempenhado pelo direito em uma democracia. Responde então, que as

preservando os direitos civis, ou as liberdades e garantias liberais clássicas (Idem, ibidem p. 54), de toda a população e estabelecendo *redes de responsabilidade e accountability* [termo sem correlato em português, de acordo com o tradutor Otacilio Nunes, significando a obrigação que alguém (ou uma instituição) tem de prestar conta de seus atos (Idem, ibidem, p. 48)] capazes de impor a todos os agentes privados e públicos, controles apropriados, estabelecidos por lei (Idem, ibidem, p. 50). Logo para O'Donnell: *A democracia não é só um regime político (poliárquico), mas também um modo particular de relacionamento, entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de princípio da lei que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de accountabilities* (Idem, ibidem, p. 52).

A partir da distinção entre direitos políticos e civis, ele afirmará que na América Latina muitos indivíduos são cidadãos apenas no que se refere aos direitos políticos, e não no tocante aos direitos civis (Idem, ibidem). Mesmo que não se afirme que a desigualdade estrutural seja um problema apenas desta região, claro está, que ali é mais agudo. Por outro lado, os direitos e garantias não existem por si só, precisam ser exercidos e defendidos contra tentações autoritárias persistentes, e neste sentido, exercem um papel de vital importância (Idem, ibidem p. 54).

Trata-se de uma região onde os países vivenciam *democracias que são democráticas qua poliarquias mas não são democráticas, ou o são de modo muito incompleto, se vistas do ângulo do princípio da lei e do Estado legal; de casos que são normalmente chamados de 'democracias liberais' mas são escassamente liberais; de regimes que são poliárquicos no nível nacional mas às vezes não o são no nível subnacional; e de uma democracia que faz parte tanto da face legal do estado como do regime* (Idem, ibidem, pp. 55-6).

O'Donnell não compartilha a posição daqueles que são relutantes em chamar estes casos de democracias, preferindo chamá-las de poliarquias ou democracias políticas. Para ele, o fato de estes países terem alcançado a condição de poliarquias é, *na verdade, um progresso extremamente importante em relação à extrema arbitrariedade e violência dos sistemas autoritários que, na maioria dos casos, precedeu essas poliarquias* (Idem, ibidem, p. 56). As lutas visando a obtenção urgente de uma democracia que inclua o governo democrático da lei podem e devem basear-se nas liberdades políticas da poliarquia. Na América Latina, este regime político, apesar de estar prejudicado por uma *cidadania truncada e uma accountability fraca*, possui um potencial libertador muito diferente ao existente nas situações políticas anteriores (Idem, ibidem).

Seu argumento tenta mostrar que *o gozo da cidadania plena fomenta padrões de desigualdade menos intensos e social e politicamente menos incapacitantes* (Idem, ibidem, p. 53). Para tanto considera que a direção causal que vai da estrutura econômica desigualitária para a fraqueza dos direitos civis decorre de dois fatores principais: *Um, bastante óbvio, é a dramática redução de capacidades decorrente da profunda desigualdade e da pobreza séria e generalizada que costuma acompanhá-la. O segundo, que me parece tão importante quanto desconsiderado, é que as imensas distâncias sociais impostas pela profunda desigualdade alimentam múltiplos padrões de relações autoritárias em todos os tipos de contato entre os privilegiados e os outros* (Idem, ibidem).

As ponderações de que, por um lado, a lei é uma *condensação dinâmica das relações de poder* (Idem, ibidem, p. 54) em sua aplicação e também em seu conteúdo, e por outro, que a longa estrada a ser percorrida para a ampliação da cidadania civil é assinalada pela pobreza e pela desigualdade, fazem com que ele proponha uma estratégia de longo prazo: *Essas reflexões propõem o que talvez seja a singular tarefa da política democrática e de orientação progressista na América Latina: levar a cabo lutas liberais pela efetividade de direitos civis formais e universalistas para todos. Mesmo que nas origens da poliarquia o liberalismo tenha às vezes (e com frequência ao longo da história da América Latina) agido como um freio aos impulsos democráticos, nas circunstâncias contemporâneas dessas e de outras regiões do mundo, os impulsos democratizantes mais promissores devem vir de demandas em favor da ampliação da cidadania civil* (Idem, ibidem, p. 55).

constituições podem ser, como não ser, importantes para o funcionamento de um sistema democrático, *depende*⁶⁷.

Tratando-se de países em que as condições de fundo são altamente favoráveis à estabilidade das instituições básicas, as variações constitucionais⁶⁸ não têm um efeito importante sobre a estabilidade dessas instituições democráticas; inclusive, é provável que haja estabilidade com qualquer constituição que o país adote⁶⁹. Já nos países em que as condições de fundo são altamente desfavoráveis, é improvável que a democracia possa ser preservada, independentemente do que diga sua Constituição, isto é, *nenhuma constituição [por si só] poderá salvar a democracia*⁷⁰.

*Há, todavia, uma terceira possibilidade mais interessante: em um país em que as condições não são nem altamente favoráveis nem altamente desfavoráveis, e sim mistas, de modo que a democracia é insegura mas de modo algum impossível, a escolha do projeto constitucional pode ter importância ... uma constituição bem projetada pode ajudar a que sobrevivam as instituições democráticas, enquanto que uma constituição mal desenhada pode contribuir para a quebra das instituições democráticas*⁷¹.

As democracias mais antigas mostram que a manutenção da estabilidade democrática não é o único critério relevante para uma boa constituição. Outros atributos importantes são: a equidade da representação, a transparência, a tolerância, a receptividade e um governo eficaz⁷².

Por outro lado, todos os ajustes constitucionais apresentam vantagens e desvantagens, sendo que nenhum satisfará a todos os critérios.

⁶⁷ ...si, no y depende. DAHL, Robert A. *La Democracia...*, p. 139.

⁶⁸ As variações que Dahl enuncia são do tipo: com normas escritas ou não escritas; com ou sem declaração explícita de direitos; com presença ou não de direitos sociais e econômicos; de governo federal ou unitário; legislatura unicameral ou bicameral; com ou sem previsão de revisão constitucional; estabelecimento de cargos vitalícios ou períodos limitados para os juizes; previsão ou não de referendos populares; presidencialismo ou parlamentarismo; sistema eleitoral do tipo representação proporcional, *first-past-the-post* (FPTP) ou outros (Idem. *ibidem*, pp. 140-152).

⁶⁹ Idem. *ibidem*, p. 148

⁷⁰ Idem. *ibidem*.

⁷¹ *Hay, sin embargo, una tercera posibilidad más interesante: en un país en el que las condiciones no son ni altamente favorables ni altamente desfavorables, sino mixtas, de forma que la democracia es insegura pero de ninguna de las maneras imposible, la elección del diseño constitucional puede tener importancia. ... una constitución bien diseñada puede ayudar a que sobrevivan las instituciones democráticas, mientras que una constitución mal diseñada puede contribuir a la quiebra de las instituciones democráticas* (Idem. *ibidem*, pp. 148-9).

⁷² Idem. *ibidem*, p. 161.

De um ponto de vista democrático, não há nenhuma constituição perfeita. Além disto, as conseqüências derivadas da introdução de mudanças em uma constituição estão destinadas a ser um tanto inseguras. Como conseqüência, o projeto ou a reforma constitucional exigem a introdução de juízos sobre transações aceitáveis de alternativas entre diferentes objetivos e as incertezas derivadas da mudança⁷³.

No caso dos Estados Unidos, foi desenvolvida, por mais de dois séculos, uma cultura política, habilidades e práticas capazes de permitir que seu sistema de Presidente e Congresso com FPTP⁷⁴, federalismo e forte revisão judicial funcionasse bem. Mas, *o sistema americano é extremamente complicado e é verossímil que não possa funcionar tão bem em nenhum outro país. Em todo caso, não foi amplamente copiado. Provavelmente não o deva ser⁷⁵.*

Da mesma forma, Dahl recorda o trabalho de Juan Linz e Arturo Valenzuela⁷⁶, no qual os autores sustentam que a combinação de governo presidencialista com RP (Representação Proporcional), praticada na América Latina favorece a derrubada freqüente da democracia e afirma que, *apesar de ser difícil diferenciar os efeitos das formas constitucionais das causas que subjazem à polarização e à crise política, os países democráticos provavelmente serão sábios se evitarem a opção latino-americana⁷⁷.*

Para finalizar, o autor sugere que os países democráticos façam uma revisão constitucional a cada vinte anos, reunindo um grupo de constitucionalistas, líderes políticos e cidadãos informados para avaliar a constituição com base não só em sua

⁷³ *Desde un punto de vista democrático, no hay ninguna constitución perfecta. Además, las consecuencias derivadas de introducir cambios en una constitución están llamadas a ser algo inseguras. En consecuencia, el diseño o la reforma constitucional exigen introducir juicios sobre transacciones aceptables de alternativas entre distintos objetivos y las incertidumbres derivadas del cambio (Idem, ibidem, pp. 161-2).*

⁷⁴ Em oposição ao sistema eleitoral de representação proporcional, em que há uma correspondência fiel entre a proporção do número total de votos atribuídos a um partido nas eleições e a proporção de escaninhos que obtém na legislatura, este sistema objetiva manter os ajustes constitucionais que tendem a incrementar consideravelmente a proporção de escaninhos obtidos pelo partido que alcança a maioria. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, por exemplo, cada circunscrição elege apenas um candidato e vence aquele com maior número de votos (Idem, ibidem, p. 152).

⁷⁵ *Pero el sistema americano es extremamente complicado y es verosímil que no pueda funcionar tan bien en ningún otro país. En todo caso, no ha sido ampliamente copiado. Probablemente no lo deba ser (Idem, ibidem, p. 162).*

⁷⁶ LINZ, Juan & VALENZUELA, Arturo. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press. 1994 apud DAHL, R. A. *La democracia...* p. 231.

⁷⁷ *A pesar de que es difícil diferenciar los efectos de las formas constitucionales de las causas que subyacen a la polarización y la crisis política, los países democráticos probablemente sean sabios si evitan la opción latinoamericana (Idem, ibidem, p. 162).*

própria experiência, mas também *no corpo de conhecimentos em contínua expansão que obtemos da experiência de outros países democráticos*⁷⁸. Depois desta incursão na teoria da democracia prescritiva, Dahl parte para a tarefa de elencar as outras razões que fazem com que a democracia seja mais desejável que qualquer outra alternativa, razões estas que, como fica evidente, são consequência direta das duas primeiras:

3ª. razão: A democracia assegura, a seus cidadãos, liberdade pessoal muito mais ampla que qualquer outra alternativa.

4ª. razão: A democracia ajuda as pessoas a protegerem seus próprios interesses fundamentais.

5ª. razão: Só um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para que as pessoas exercitem a liberdade de autodeterminar-se – ou melhor, vivam com base em leis de sua própria eleição.

6ª. razão: Só um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima de exercício de responsabilidade moral.

7ª. razão: A democracia promove o desenvolvimento humano de modo mais pleno que qualquer outra alternativa de fato.

8ª. razão: Só um governo democrático pode fomentar um grau relativamente alto de igualdade política.

9ª. razão: As democracias representativas modernas não fazem guerra entre si.

10ª. razão: Os países com governos democráticos tendem a ser mais

⁷⁸ ...del cuerpo de conocimientos en continua expansión que obtenemos de la experiencia de otros países democráticos (Idem. *ibidem*, p. 162).

prósperos que os países com governos não democráticos.

4.4. DEMOCRACIA REAL

Abandonando a esfera do mundo ideal para considerar os limites introduzidos pela realidade, a questão passa a ser agora: quais as instituições políticas necessárias para satisfazer os modelos ideais da melhor maneira possível?

Neste ponto urge que sejam feitas determinadas especificações sobre os conceitos usados. Quando alguém afirma que *um país é governado democraticamente*, o termo democracia pode designar tanto um ideal como uma realidade efetiva que, por sua vez, é só uma realização parcial do objetivo. Assim, também, a expressão *ajustes políticos* soa como atitude provisória, prerrogativa de um país que acaba de sair de um governo não democrático, enquanto *práticas políticas* parece atitude mais duradoura. As *instituições* designam situações estáveis, de uma geração para a outra, construídas durante longa trajetória⁷⁹.

Como já foi dito, a partir do século XVIII a idéia de democracia deixa de ser aplicada a cidades-estado e passa a sê-lo a países inteiros. As instituições adequadas à democracia em pequena escala, de uma população ou cidade, precisam ser adaptadas⁸⁰. Assim, as instituições democráticas se distinguem, modificando-se em função das diferenças de tamanho dos territórios e/ou das populações das unidades políticas.

Acrescente-se

*Uma cautela: dizer que certas instituições são necessárias não equivale a dizer que bastem para alcançar a democracia perfeita. Em todo país democrático existe uma defasagem substancial entre democracia ideal e democracia real. Este contraste nos coloca um desafio: podemos encontrar formas de tornar mais democráticos os países democráticos?*⁸¹

⁷⁹ Idem, ibidem, p. 98.

⁸⁰ Idem, ibidem, p. 40.

⁸¹ *Una cautela: decir que ciertas instituciones son necesarias no equivale a decir que basten para alcanzar la democracia perfecta. En todo país democrático existe un desfase sustancial entre democracia ideal y democracia real. Este contraste nos plantea un desafío: ¿podemos encontrar formas de hacer más democráticos a los países 'democráticos'?* (Idem, ibidem p. 40)

Então, se o termo instituições designa algo mais permanente e a democracia necessita considerar que ela deve ter maior dimensão, cabe a pergunta: quais são as instituições que a democracia em grande escala requer?

Dahl menciona seis⁸²:

- 1) Cargos públicos eletivos;
- 2) eleições livres, imparciais e freqüentes;
- 3) liberdade de expressão;
- 4) fontes alternativas de informação;
- 5) autonomia das associações e,
- 6) cidadania inclusiva.

Esta última traz consigo a idéia de que todos os que residem permanentemente em um país e estão, portanto, sujeitos a suas leis, devem desfrutar dos mesmos direitos, fator imprescindível à consecução das cinco instituições mencionadas anteriormente, sendo que sua implementação culmina com o funcionamento efetivo da democracia em grande escala⁸³.

O conjunto destas seis instituições políticas constitui-se numa nova forma de governo popular, diferente de todas as experiências anteriores, desde a democracia grega. O que explica o fato de o governo democrático representativo moderno ser historicamente único é a conveniência de criar uma nova denominação para este governo: democracia poliarcial⁸⁴. Ela difere das democracias e repúblicas do século

⁸² Com base em um arranjo distinto destas seis instituições – enunciado na obra de Dahl, *Democracy and its critics* do ano de 1989 – Guillermo O'Donnell (O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a in (efetividade) da lei ..., p. 38) propõe três outras instituições a fim de podermos reconhecer a existência da democracia em grande escala: 1) além dos cargos públicos eletivos, presença de alguns indivíduos indicados, como por exemplo juizes dos tribunais superiores, que não possam ser destituídos arbitrariamente antes que findem seus mandatos, estabelecidos constitucionalmente; 2) impossibilidade de que atores não eleitos, como por exemplo, as forças armadas, imponham restrições severas, vetos ou exclusão de parte dos domínios políticos aos funcionários eleitos; 3) existência de um território incontestado que defina claramente a população votante.

Na obra de Dahl de 1998 (*La Democracia*) a segunda instituição sugerida por O'Donnell surge como condição essencial que favorece a democracia, o controle do poder militar e da polícia por parte dos cargos eletivos.

⁸³ DAHL, Robert. *La Democracia* ..., pp. 100-101.

⁸⁴ Diz Robert Dahl: *Poliarquia se deriva de las palabras griegas que significan 'muchos' y 'gobierno'; se distingue ahí el 'gobierno de los muchos' del gobierno de uno o monarquía, o del gobierno de los pocos, aristocracia u oligarquía. A pesar de que dicho término apenas había sido usado, un colega y yo lo introdujimos en 1953 como una adecuada forma para referirnos a una democracia representativa moderna con sufragio universal. A partir de ahora lo utilizaré en este sentido. Más específicamente, una democracia poliárquica es un sistema político dotado de las seis instituciones democráticas contenidas en la lista de arriba* (Idem, ibidem p. 105).

XIX, não só pela ausência do sufrágio restrito, como também pela inexistência de outras características fundamentais da democracia poliárquica, tais como: partidos políticos, direito a formar associações que influam ou se oponham aos governos existentes, presença de grupos de interesse, etc.. Ela também não apresenta semelhanças com as práticas políticas presentes em unidades pequenas, onde são possíveis as decisões em assembléia, com votação direta de todos os membros⁸⁵. Deve desenvolver-se em um país, visto que a presença da totalidade dessas instituições, nem sempre é necessária em unidades menores⁸⁶.

Além disto, durante todo o século XX as limitações das unidades de autogoverno suficientemente reduzidas para comportarem uma democracia de assembléia, ficaram evidentes em grande quantidade de questões fundamentais, tais como as que envolvem áreas militares, econômicas, a do tráfico de entorpecentes, dos transportes, das comunicações, da movimentação de pessoas e bens, da saúde, do planejamento familiar, agricultura, alimentação, delinquência, educação, direitos humanos (civis e políticos) etc.⁸⁷

A maneira como Robert Dahl vê o mundo político, o faz afirmar que, atualmente, é impossível imaginar que unidades políticas independentes, de pequena população, possam substituir as grandes unidades. No entanto, a mudança permitiria a seus cidadãos se autogovernarem através de uma democracia de assembléia. Há que considerar a instabilidade de unidades pequenas e independentes. —

Bastaria que algumas destas unidades se unissem, empreendessem agressões militares, tomassem uma pequena unidade depois da outra e criassem assim um sistema grande demais para o governo de assembléia. Para democratizar esta unidade nova mais ampla, os reformadores (ou revolucionários) democráticos teriam que reinventar a democracia⁸⁸.

É o que leva Dahl a perguntar-se até que ponto as seis instituições surgem como resposta a demandas em favor da inclusão e da participação política, isto é, se

⁸⁵ Idem, ibidem.

⁸⁶ Idem, ibidem, p. 106.

⁸⁷ Idem, ibidem, p. 130.

⁸⁸ *Bastaria con que algunas de estas unidades se unieran, emprendieran agresiones militares, tomaran una pequeña unidad tras otra, y crearán así un sistema demasiado grande para el gobierno de*

elas são produto de lutas históricas. Considerando uma resposta afirmativa, seguem-se duas novas questões: elas continuam sendo necessárias para um governo democrático? e se o são, por que o são?⁸⁹

Comparada com outras teorias da democracia, a poliárquica apresenta uma notável diferença de enfoque. Se a teoria de Madison insiste nos requisitos ou *freios constitucionais* prévios à ação das maiorias, a de Dahl prende-se às *condições preliminares a uma ordem democrática*. E mesmo os objetivos dos dois são distintos: Madison pretende elaborar uma constituição, Dahl, *projetar uma sociedade*.

*A diferença é de grau: Madison, como vimos, não era indiferente às necessárias condições sociais para sua república não-tirânica. Mas certamente não será injusto dizer que sua maior preocupação era com controles constitucionais prescritos e não com os controles sociais operantes, com os controles constitucionais recíprocos e não com os controles sociais mútuos*⁹⁰.

Como corolário, considerando-se válida a teoria da poliarquia segue-se que, ausentes as condições sociais prévias, arranjo ou ajuste constitucional algum poderá criar uma república não-tirânica. Ela *sugere* que as principais variáveis para as quais os cientistas políticos deverão se voltar não são as constitucionais, mas as sociais.

*A história de numerosos Estados latino-americanos constitui, acho eu, evidência suficiente. Reciprocamente, um aumento na extensão em que está presente uma das precondições sociais talvez seja muito mais importante no fortalecimento da democracia que qualquer dada elaboração constitucional*⁹¹.

A solução adotada por Robert Dahl, ao utilizar o termo poliarquia - a democracia designa um sistema hipotético de governo - teve o dom de conciliar toda a herança da tradição libertadora dos pensadores da democracia e a prática da política real. Com uma definição concisa das metas a serem atingidas por um regime poliárquico - quais sejam, ampliação da competição e da participação política - e seus

asamblea. Para democratizar esta unidad nueva más amplia, los reformadores (o revolucionarios) democráticos tendrían que reinventar la democracia representativa (Idem. ibidem pp. 130-1).

⁸⁹ Idem, ibidem, p. 106.

⁹⁰ DAHL, Robert. *Um Prefácio...* p. 83.

⁹¹ Idem, ibidem.

requisitos mínimos, é possível reconhecer um sistema político democrático, a partir de seu ideal negativo, ou seja, o de uma hegemonia fechada⁹².

4.4.1. Democratização das poliarquias

Os diferentes caminhos que levam a um sistema poliárquico são diferentes combinações de dois elementos: a criação de um sistema institucionalizado de competição política e a incorporação eleitoral da população adulta ao processo político, isto é, a combinação da liberalização com a institucionalização do conflito, duas variáveis que podem ser usadas para avaliar qualquer sistema político⁹³.

Iniciado o processo de democratização, o aumento da participação política leva a uma maior⁹⁴ inclusão da população no processo político, o que não significa (no caso de uma poliarquia), aumento de reivindicações por melhor distribuição da renda e benefícios (educação, saúde, riqueza etc.). Pode ocorrer, isto sim, que a oposição não seja suficiente para provocar mudanças, ou mesmo que uma grande dose de desigualdade não gere, no grupo prejudicado, reivindicações políticas com intuito

⁹² Na nota de rodapé n. 4, (página 3), em *Poliarquia*, diz Dahl: *O problema terminológico é formidável pois parece impossível encontrar termos já em uso que não tragam consigo uma grande carga de ambigüidade e de significado adicional. O leitor deve lembrar que os termos aqui utilizados são empregados ao longo de todo o livro, até onde me foi possível, apenas como os significados indicados nos parágrafos precedentes. Alguns leitores certamente resistirão ao termo poliarquia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal, e a experiência mostra, acredito, que, quando o mesmo termo é usado para ambos, intrometem-se, na análise, uma confusão desnecessária e discussões semânticas essencialmente irrelevantes. No extremo oposto, o termo hegemonia não é inteiramente satisfatório; no entanto considerando-se o significado que lhe atribuí, o termo hegemônico, parece-me mais apropriado do que hierárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritário, totalitário etc. (DAHL, R. A. *Poliarquia* ...p. 31). Na obra *Um Prefácio* ... o tradutor Ruy Jungmann, prefere utilizar o termo *hierarquias* para designar as *hegemonias* mencionadas na obra *Poliarquia*, traduzida por Celso Mauro Paciornik.*

⁹³ O exemplo da Argentina de Perón ilustra a necessidade da inter-relação destas duas variáveis para o surgimento de uma poliarquia. É o caso típico da legitimidade da inclusão, mas não da contestação pública. Assim é que: *A ditadura de Perón, na Argentina, tentou fazer o que nenhum regime anterior fizera para incorporar a camada trabalhadora na vida argentina – econômica, social e política. Por paradoxal que possa parecer as únicas eleições na Argentina que foram razoavelmente honestas, limpas e com ampla participação do eleitorado e cujo resultado não foi desprezado pelos militares, desde 1930, ocorreram durante a ditadura de Perón. Não que Perón acreditasse ou defendesse a poliarquia; em seu governo, as oposições foram crescentemente tolhidas. No entanto, o peronismo defendia, e até hoje defende, a plena inclusão da camada trabalhadora no sistema político, e apesar de poder dar legitimidade a uma ditadura, ele nega legitimidade a qualquer sistema que exclua ou discrimine a camada trabalhadora ou seus representantes (DAHL, Robert. *Poliarquia*... p. 132).*

de diminuí-la. Outrossim, *quando surgem as reivindicações por uma maior igualdade, um regime pode ganhar aceitação junto a um grupo excluído atendendo parte das reivindicações, ainda que não necessariamente todas elas*⁹⁵.

A seqüência mais propícia à democracia é a ocorrida nos países desenvolvidos: a competição precedeu a inclusão política, caminho não mais disponível para os países subdesenvolvidos, *posto que não haveria mais como justificar limitações à extensão do sufrágio*⁹⁶.

Considerando-se que uma das características da poliarquia é a *competição política*, segue-se que ela é função da atividade política de seus membros⁹⁷. Na obra de 1956, Robert Dahl previa que na década de sessenta poder-se-ia ter um conjunto mais preciso de proposições sobre as variáveis vinculadas à atividade política. Naquele momento, a observação da democracia norte-americana já permitia concluir que a atividade política associava-se positivamente a variáveis como a renda, o *status* sócio-econômico e a educação e, de uma forma complexa, com os sistemas de crenças e expectativas, além da própria estrutura das personalidades. Também

*Sabemos agora que os membros das massas ignorantes e destituídas de propriedades que Madison e seus colegas tanto temiam são muito menos ativos politicamente do que os educados e abastados. Devido à sua propensão para a passividade política, os pobres e ignorantes se privam de seus direitos políticos. Desde que têm também menos acesso do que os ricos aos recursos organizacionais, financeiros e propagandísticos, e não menos às decisões executivas, qualquer coisa como controle igual sobre a política pública é triplamente vedada aos membros das classes sem propriedades de que falava Madison. E são excluídas por sua inatividade relativamente maior, pelo acesso relativamente limitado aos recursos e pelo sistema elegantemente montado de controles governamentais que ele defendeu*⁹⁸.

Em suma, Dahl não nega que estas relações sejam cruciais, apenas considera-as vinculadas à atividade política dos membros da poliarquia.

⁹⁴ Idem, *ibidem*, pp. 45-48.

⁹⁵ Idem, *ibidem*, p. 98.

⁹⁶ LIMONGI, F. *op cit.*, p. 20.

⁹⁷ DAHL, Robert. *Um Prefácio* ... p. 81.

⁹⁸ Idem, *ibidem*, pp. 81-2.

A democracia poliarcal é vista como uma consequência do processo de democratização que compreende diversas transformações históricas amplas. Basicamente, o mundo viu surgirem poliarquias a partir de três processos de democratização distintos. O primeiro deles operou-se no mundo ocidental ao longo do século XIX, e consiste na transformação de hegemonias em quase-poliarquias. O segundo ocorreu na Europa nas três décadas finais do século XIX e estendeu-se até a Primeira Guerra, quando as quase-poliarquias transformam-se em poliarquias plenas. Por último, existe o processo – que Robert Dahl aborda em sua obra, por considerar que a maior parte do mundo encontra-se *aquém da possibilidade dessa particular transformação*⁹⁹ – da democratização ainda maior das poliarquias plenas, coincidente com o desenvolvimento do estado de bem-estar democrático, posterior à Grande Depressão. Este processo, interrompido pela Segunda Guerra, voltou renovado na década de sessenta, *na forma de rápido crescimento das reivindicações pela democratização de uma grande diversidade de instituições sociais especialmente entre os jovens*¹⁰⁰.

Detalhando melhor o processo de democratização, esclarece que uma parte da definição de contestação pública (ou competição) surge com as chamadas liberdades liberais clássicas – oportunidades de exercer oposição, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias, etc. Estas liberdades, hoje, já perderam seu poder de atração como uma causa nova.

*Familiares, imperfeitas, claramente insuficientes para garantir uma boa sociedade, trivializadas ao longo de muitas gerações pelos excessos retóricos, elas são facilmente entendidas como uma herança de significado bastante modesto. Seus valores certamente parecem maiores aos que os perderam ou nunca os tiveram*¹⁰¹.

A ampliação da participação e a competição política determinam uma mudança na composição das lideranças, especialmente entre os que conquistam seus cargos públicos através de eleições. Embora a liderança política e os parlamentos não se constituam em uma amostra representativa das diversas camadas socioeconômicas quando novos grupos obtêm o sufrágio, *candidatos com características sociais mais*

⁹⁹ DAHL, Robert. *Poliarquia...*, p. 33.

¹⁰⁰ Idem, *ibidem*.

*próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos*¹⁰². Segue-se que a liderança política em geral torna-se *mais representativa no sentido puramente estatístico*¹⁰³.

Quanto mais competitivo ou inclusivo mostra-se o sistema, maior a busca, por parte dos políticos, do apoio dos grupos que se incorporam à vida política. É assim que a ascensão dos partidos trabalhistas e socialistas na Europa Ocidental pode ser explicada pela ampliação do sufrágio, estendendo-o às camadas urbanas e rurais¹⁰⁴.

Com maiores competitividade e inclusão, modifica-se também o sistema partidário: os partidos necessitam alterar sua estrutura e organização¹⁰⁵. O movimento se dá nos dois sentidos, visto que a competição provoca a necessidade desta mudança e a mudança produz, por sua vez, um aumento da competição. Modificada a organização dos partidos, com a crescente penetração nas áreas urbanas e rurais, ocorrem mudanças ainda maiores na vida política, intensificando-se a competição e a participação políticas¹⁰⁶. Quanto maiores forem as oportunidades de expressar as preferências políticas, maior será a variedade de experiências e de interesses passíveis de serem representados.

Para Renato Lessa, o que deve ser acentuado na definição de poliarquias é o fato de que elas realmente existem; sendo assim, elas *podem - e devem - experimentar formas de aperfeiçoamento tanto em seus sistemas de competição política como de seus mecanismos de incorporação popular*¹⁰⁷. A fim de responder à pergunta inicial e decisiva de quais os processos e seqüências estiveram presentes na transformação de hegemonias em poliarquias, Dahl desenvolve uma teoria da mudança política cujo ideal negativo são as hegemonias fechadas. Os sistemas poliárquicos resultam então de diferentes percursos, isto é, de diferentes desenvolvimentos históricos, onde combinam-se duas dimensões que podem ser usadas na avaliação de qualquer sistema político: liberalização/ institucionalização do conflito, e inclusão se ela for viável¹⁰⁸.

¹⁰¹ Idem, *ibidem*, p. 41.

¹⁰² Idem, *ibidem*, p. 42.

¹⁰³ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁴ Idem, *ibidem*, pp. 43-4.

¹⁰⁵ Idem, *ibidem*, p. 44.

¹⁰⁶ Idem, *ibidem*, p. 45.

¹⁰⁷ LESSA, Renato. Resenha do livro *Poliarquia*, F. de SP/ Jornal de Resenhas, 8/11/97, p. 10.

¹⁰⁸ Idem, *ibidem*.

A poliarquia exige que, do ponto de vista das elites que competem, os custos da tolerância sejam menores que os da tentativa de supressão dos adversários¹⁰⁹. A democracia seria sustentada a partir de um equilíbrio de forças, e portanto é necessário reconhecer que ela só é possível graças a este raciocínio prático das elites que estabelece garantias mútuas contra a destruição dos grupos que competem¹¹⁰:

Não se deve esperar que opositores em conflito se tolerem mutuamente se um deles acredita que a tolerância do outro provocará sua própria destruição ou um grave dano. A tolerância mais provavelmente se estenderá e perdurará apenas entre grupos que presumivelmente não provocarão, mutuamente, danos graves¹¹¹.

Para diminuir os custos da tolerância, são importantes as garantias mútuas efetivas, estabelecidas contra a destruição e a coerção extrema. Depreende-se daí que um país que busque a liberalização deverá conseguir estas garantias, o primeiro passo podendo ser um tipo de tolerância: em conflitos, no interior de grupos governantes, os perdedores não serão punidos com a morte, a prisão, o exílio nem a destruição total¹¹².

Neste ponto, Robert Dahl formula a hipótese de que em razão da força que fatores, tais como as características do sistema social e econômico, exercem sobre as políticas governamentais, é possível que o caráter de um regime tenha uma pequena influência como fator independente sobre estas políticas. Em outras palavras, as

¹⁰⁹ Lessa nota que neste ponto a teoria de Dahl apresenta semelhanças com a proposição básica de Carl Schmitt, para quem a marca específica da política é o conflito de amigo versus inimigo: *A democracia resulta, pois, do fato brutal do conflito amigoXinimigo, e não de sua negação* (idem, ibidem).

¹¹⁰ Em uma análise comparativa das diferenças, nos processos de democratização no sul da Europa, América do Sul e Europa pós-comunista, com base nas variáveis: influência internacional, política econômica de coerção e legitimação e herança do totalitarismo, Juan Linz refere-se ao que ele denomina o famoso axioma de Dahl, para referir-se a perestroika de Gorbachev em 1989: *In the Fall of 1989, to paraphrase Robert Dahl, the cost of intervention was greater than the cost of toleration.* (nota n. 20: *Robert Dahl's famous axiom about the cost of toleration is found in his Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 15.) (LINZ e STEPAN, Juan J. e Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. 1996 p. 244). Já no caso da repressão chinesa ao Tibet e a Sinkian, observa-se a situação inversa: *In China, which is also in some ways an empire, the cost of repression in its periphery (such as Tibet and Sinkian) is not, as of this writing, higher than the cost of repression. This is partly due to Tibet's and Sinkian's great geographic and cultural distance from the West. Also, given the size and growth of the Chinese market, the cost of resistance by the West is perceived as too high by many powerful acts. In addition, there is latent ethnocentric feeling in much of the West that nondemocratic rule is 'intolerable' in the West but 'tolerable' in other parts of the world* (Idem, ibidem).

¹¹¹ DAHL, Robert A.. *Poliarquia...* p. 202.

conseqüências de baixos patamares de participação e de contestação pública sobre as políticas governamentais ainda são obscuras¹¹³. No entanto, observa-se que quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população incluída no sistema político, mais difícil será para o governo de um país adotar políticas que levem ao exercício de sanções extremas contra uma porção considerável desta população¹¹⁴.

Partindo da idéia de que a ciência política praticada no período que antecedeu o nosso imprimia uma interpretação redutiva das instituições políticas, não discutindo sequer se elas eram ou não um fator independente de todos os outros fatores ou considerando-as como um mero epifenômeno, Dahl insiste na importância destas instituições para a análise do tema da eficácia governamental em regimes competitivos, sem com isto pretender abordar como cada um destes regimes chega ao seu arranjo governamental específico. Para tanto observa que, nas poliarquias, dois tipos de arranjo institucional parecem trazer conseqüências importantes para a *eficácia* do governo: o relacionamento entre o executivo e as outras forças políticas importantes do país, especialmente o legislativo, e o sistema partidário¹¹⁵. Quanto ao primeiro tipo de arranjo, *parece ser verdade* que os regimes competitivos, que sobreviveram como poliarquias durante o século XIX, desenvolveram executivos fortes, *com amplas capacidades de ação*.

*Todos, inclusive a França, rejeitaram o modelo clássico de governo parlamentar. Se de facto ou de jure, a responsabilidade pela coordenação política e o estabelecimento de prioridades, e boa parte da responsabilidade por inovações, deslocou-se, em toda parte, para o Executivo*¹¹⁶.

¹¹² Neste aspecto, a mudança na União Soviética, da hegemonia de Stalin ao sistema pós-stalinista, representou um profundo avanço no sentido da liberalização (Idem, *ibidem*).

¹¹³ Idem, *ibidem*, p. 46.

¹¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 47.

¹¹⁵ Quando Fernando Limongi afirma que Dahl significa o rompimento com o esquema explicativo imposto pela teoria da modernização, sublinha que mesmo que ele não desenvolva suficientemente o tema da importância das variáveis institucionais para explicar o sucesso da democracia, teve o mérito de elencar estes dois fatores – relações executivo-legislativo e sistema partidário – que se constituiriam nos *pólos estruturadores do movimento neo-institucionalista dos anos 80* (LIMONGI, F. Prefácio à *Poliarquia...*, p. 20).

¹¹⁶ DAHL, Robert A. *Poliarquia...*, p. 124

Quando diminuem os obstáculos à contestação ou à competição¹¹⁷, surgem interesses e reivindicações antes ignorados pelo governo. Deste modo, na mesma medida em que deve aumentar a autoridade das instituições políticas responsáveis a estes novos interesses, também o poder executivo deve preservar uma parcela considerável do poder para uma ação rápida e decisiva, capaz de evitar os impasses¹¹⁸.

Logo, para que a contestação e a participação sejam efetivas, o executivo deve ter uma autoridade tal que, num sentido real, vá além da capacidade das maiorias transitórias do parlamento. Não deve, no entanto, impedir que recaia sobre ela a influência de coalizões substanciais e persistentes, sejam elas formadas por minorias ou maiorias¹¹⁹.

A análise do sistema partidário, por sua vez, ou da segunda instituição significativa para a eficácia do governo, sugere para Dahl uma *hipótese defensável, ainda que vaga*: nos locais em que os partidos políticos atuam de forma a integrar, mais do que fragmentar e paralisar, os custos da tolerância são menores.

Embora seja excepcionalmente difícil colocar esta proposição em termos operacionais, parece claro que sistemas partidários altamente fragmentados (o pluralismo 'extremo' ou 'polarizado' de Sartori) podem levar a coalizões fracas ou instáveis incapazes de lidar com problemas centrais e, por isso, exagerar, aos olhos do público e até mesmo das elites políticas, os aspectos partidários e manipulatórios da vida política. Esses resultados, por sua vez, podem estimular uma perda de confiança na democracia representativa e na disposição de tolerar conflitos políticos¹²⁰.

O mero fato de um país experimentar uma política competitiva não o leva a desenvolver um sistema partidário integrado. Em países em que este tipo de política é acompanhado de um sistema partidário altamente dividido, situação que num sistema parlamentar produz, muitas vezes, um executivo fraco, são significativas as possibilidades de mudança para um regime hegemônico ou uma poliarquia¹²¹.

¹¹⁷ Renato Lessa contesta a tradução efetuada, na obra Poliarquia, por Celso Mauro Paciornik, do termo contestação, entendendo que competição pública seria mais adequado (LESSA, Renato. *Resenha do livro Poliarquia, F. de SP: Jornal de Resenhas*, 8/11/97, p. 10).

¹¹⁸ DAHL, Robert A. *Poliarquia*.... p. 205.

¹¹⁹ Idem, *ibidem*. p. 204.

¹²⁰ Idem, *ibidem*. p. 124.

¹²¹ Na obra *Poliarquia*, Dahl assevera que: *Na última década, quase-poliarquias tanto na Grécia como na Argentina desmoronaram, em parte, ao que parece, pelos efeitos da fragmentação partidária num*

Uma estratégia de liberalização pode ser implementada, então, através da busca de um sistema partidário capaz de evitar uma grande multiplicação de partidos o que leva, insistimos, à diminuição dos custos da tolerância¹²². A partir de uma tal concepção o sistema partidário, muito mais do que o reflexo das clivagens sociais, depende dos acordos eleitorais.

E estes podem ser deliberadamente manipulados para maximizar ou minimizar a fragmentação. A manipulação de procedimentos eleitorais certamente tem sido desacreditada porque os governos a usaram, às vezes, para beneficiar seu próprio partido ou coalizão à custa de uma oposição, mas como os procedimentos eleitorais são um dos poucos aspectos de um sistema político sujeitos a uma alteração mais ou menos deliberada, rejeitar essa possibilidade de engenharia social parece-me equivalente à profissão médica recusar o uso de antibióticos porque eles tem sido usados abusivamente¹²³.

Dahl também pondera que, desde que existam pelo menos dois partidos – um do governo e outro da oposição – a regulação do número de organizações partidárias não leva ao fim da liberdade de dissensão, crítica e oposição nas eleições ou na legislatura¹²⁴.

regime que, inábil para lidar efetivamente como os problemas do país, foi incapaz de conquistar ou manter um nível de compromisso da população suficiente para impedir que um golpe de Estado gerasse uma ditadura. E na França, o berço clássico do governo parlamentar, a Quarta República ruiu por não conseguir resolver o problema crucial da Argélia (Idem, ibidem p. 125).

¹²² Idem, ibidem, p. 205. Durante o regime militar brasileiro, instaurado em 1964, a utilização da regulamentação do número de partidos ocorreu em duas ocasiões históricas e decisivas. A primeira, no ano de 1965, quando através dos Atos Institucionais ns. 2 e 3, são extintos os partidos políticos e outorgados plenos poderes ao Executivo para reprimir a oposição. É implantado o bipartidarismo, com um partido oficial e majoritário, a ARENA e uma oposição consentida, o MDB. Na segunda ocasião, a regulamentação do número de partidos seria utilizada dentro da estratégia do governo militar de implementação de uma liberalização lenta e gradual. Em novembro de 1979, três meses após a aprovação da Lei de Anistia, é aprovada a lei da reformulação partidária. Com ela a oposição ou o MDB é fracionado em quatro grupos distintos – um de centro, presidido pelo senador Tancredo Neves e três populares, constituídos em torno de um partido dos trabalhadores, cujo líder maior era Lula; da proposta de um partido social-democrata, herdeiro do trabalhismo, liderado por Leonel Brizola; e de grupos de extração comunista que pregavam a manutenção de uma frente nos moldes do MDB – enquanto a situação permanece em um único partido. Esta lei criava inúmeros empecilhos a uma reformulação partidária que não fosse a almejada pelo governo militar; dentre eles salientam-se as várias etapas para a transformação do registro provisório em definitivo, tendo como base o título de eleitor para cada membro do partido; a proibição de partidos comunistas – com vínculos com governos ou entidades estrangeiras; as coligações para as eleições do legislativo, permitindo as sublegendas (CADEMARTORI, Daniela M. L. *Operação Três Passos: a história, o direito e o político*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, CPGD/UFSC. 1993. pp. 104-5).

¹²³ DAHL, Robert A. *Poliarquia...* p. 207.

¹²⁴ Idem, ibidem, p. 208.

Ao constatar que os regimes poliárquicos não são melhores (nem piores) que outros regimes, atendendo de igual maneira os interesses de pessoas de fora de suas trincheiras¹²⁵, o autor evidencia que, além de seu compromisso a favor da poliarquia contra regimes menos democratizados, há também um outro viés em sua teoria, a favor de uma maior democratização das poliarquias.

Sua teoria da democracia também não conduz à conclusão de que, historicamente, *uma virada da hegemonia para a poliarquia* seja inevitável.

*Assim como o advento da terceira onda de democratização permanece duvidoso e poderia levar, inclusive, a um estreitamento regressivo das oportunidades de contestação pública hoje disponíveis nas poliarquias, seria absurdo supor que alguma espécie de lei histórica de desenvolvimento impõe, às sociedades, uma transição inevitável da hegemonia política à contestação pública – ou, aliás, na direção oposta*¹²⁶.

As condições que favorecem as poliarquias são comparativamente incomuns e não são fáceis de se criar¹²⁷.

4.4.2. As condições favoráveis e essenciais às instituições democráticas

Em sua primeira obra (*Um Prefácio à Teoria Democrática*.) Robert Dahl já buscava as condições necessárias ou suficientes para maximizar a democracia no mundo real, isto é, aquelas que aumentariam as possibilidades de contestação e competição¹²⁸. Seu raciocínio evolui da busca das condições que maximizam a soberania popular e a igualdade política no mundo real para a verificação do grau em que a regra é adotada por uma organização. Assim sendo, sua análise parte do plano ideal da democracia para chegar ao real. Naquele momento, ele constataria a necessidade de oito condições ou limites, *mais ou menos observáveis*¹²⁹, perguntando-se: *Quais as condições necessárias e suficientes no mundo real para a*

¹²⁵ Idem, ibidem, p. 48.

¹²⁶ Idem, ibidem, p. 50.

¹²⁷ Idem, ibidem.

¹²⁸ DAHL, Robert A.. *Um prefácio* pp. 65-6.

¹²⁹ Ver QUADRO II (p. 248) e III (p. 249).

*existência dessas oito condições em pelo menos, o grau mínimo que concordamos em denominar de poliarquia? A fim de solucionar essa questão, seria necessário classificar e estudar um número considerável de organizações do mundo real. Fechamos, assim o círculo entre os métodos de maximização e o descritivo*¹³⁰.

Investigando um conjunto de condições-limite, ele havia bipartido a questão principal: saber quais atos eram *suficientes para constituir uma manifestação de preferências em um dado estágio decisório* e quais eventos determinavam a extensão em que a regra é empregada na organização em exame¹³¹. Para chegar a esta resposta, em seu entender era necessário considerar dois estágios: o eleitoral, composto por pelo menos três períodos – o de votação, o anterior e o posterior – e o existente entre as eleições.

As três primeiras condições-limite vigoram durante o estágio eleitoral, especificamente o período de votação: 1^a.) todos os membros da organização votam, isto é, *praticam atos que supomos constituírem uma manifestação de preferência entre as alternativas apresentadas*; 2^a.) na tabulação das manifestações, o peso atribuído à opção de cada um deles é idêntica ao do outro; 3^a.) a opção vencedora é aquela que alcança o maior número de votos (lei da maioria)¹³².

A quarta condição-limite, conseqüência das três primeiras, manifesta-se ainda no estágio eleitoral, no período anterior às eleições, quando é feita a apresentação das alternativas a serem discutidas no período de votação: 4^a.) qualquer membro da organização pode inserir um novo conjunto de alternativas às que forem apresentadas no período da votação¹³³.

Também no período anterior às eleições, deve vigorar uma outra condição/limite: 5^a.) todos os membros da organização devem possuir informações idênticas sobre as alternativas de escolha¹³⁴.

Já no período posterior ao das eleições são necessárias mais duas condições: 6^a.) as alternativas que receberem o maior número de votos devem substituir as que

¹³⁰ Idem, *ibidem*, pp. 76-7.

¹³¹ Idem, *ibidem*, p. 70.

¹³² Idem, *ibidem*, pp. 70-1.

¹³³ Idem, *ibidem*, p. 72.

¹³⁴ Idem, *ibidem*, p. 73.

receberem o menor número de votos e 7^a.) as ordens dos servidores públicos eleitos devem ser executadas¹³⁵.

No estágio entre uma eleição e outra, a maximização da igualdade e da soberania exige uma oitava condição-limite, subdivida em três partes:

8.1 *Ou que todas as decisões tomadas entre as eleições sejam subordinadas ou executórias das tomadas durante a fase da eleição, isto é, as eleições são em certo sentido controladoras;*

8.2 *Ou que novas decisões tomadas durante o período entre eleições sejam determinadas pelas sete condições precedentes, operando, contudo, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;*

8.3 *Ou ambas as coisas*¹³⁶.

Caso estas oito condições possam ser consideradas como indicadores de atos cuja frequência é determinável, então as condições podem ser convertidas *ou em declarações sobre frequências passadas, digamos, ao longo de uma escala de 0 a 100, ou sobre futuras frequências esperadas, isto é, probabilidades ordenadas ao longo de uma escala de 0 a 1*¹³⁷. Neste momento, Dahl está pronto para propor *uma possível* classificação das poliarquias existentes: considerando as oito condições-limite apresentadas, são *poliárquicas* aquelas em que as oito condições são representadas em valores iguais ou maiores que 0,5¹³⁸. Dentro desta categoria existem ainda as *poliarquias igualitárias*, aquelas em que as oito condições são representadas numa escala igual ou maior que 0,75 e todas as outras, as não-igualitárias.

Uma tal classificação das organizações poliárquicas leva também à classificação do seu negativo, *as organizações hierárquicas*: todas aquelas em que as oito condições são apresentadas em uma escala inferior a 0,5¹³⁹. Dentro das hierarquias é possível distinguir as oligarquias (hierarquias em que as condições reduzem-se a uma escala de valores igual ou maior que 0,25) das ditaduras (quando as condições não chegam a alcançar o valor de 0,25)¹⁴⁰.

Uma vez definidas poliarquias e hierarquias, é possível visualizar situações em que surgem os chamados *corpos políticos mistos*: o resíduo, isto é, organizações

¹³⁵ Idem, *ibidem*.

¹³⁶ Idem, *ibidem*, p. 74. Ver QUADROS II (p. 248) e III, (p. 249).

¹³⁷ Idem, *ibidem*, p. 85.

¹³⁸ Idem, *ibidem*, p. 87.

¹³⁹ Idem, *ibidem*, p. 88.

em que pelo menos uma condição é reduzida a escala em valor maior que ou igual a 0,5¹⁴¹.

Mas é impossível não reconhecer que entre 1953, data da formulação da expressão *democracia poliarcal*, e hoje, o cenário político da democracia no mundo havia se modificado, o que por si só já justificaria as alterações de Robert Dahl em alguns elementos de sua teoria democrática, sem com isto modificar-lhe a estrutura; em suma, sem alterar as perguntas que ele dirige a seu objeto. As perspectivas da democracia no final do século XX, ao contrário das que vigoraram na década de 50, no auge da Guerra Fria, eram mais amplas. Deste novo patamar de observação, podia-se ver que apesar de a democracia ter fracassado em inúmeras ocasiões, aquele período era de extraordinário êxito democrático: *Como muito a extensão e influência mundial das idéias, instituições e práticas democráticas converteu-se neste século no período mais próspero para a democracia de toda a história da humanidade*¹⁴².

Para compreender o sucesso e o fracasso das instituições democráticas que se haviam difundido em tantos países do mundo é preciso considerar dois conjuntos de fatores interrelacionados¹⁴³: em primeiro lugar, o fracasso das alternativas à democracia¹⁴⁴, em segundo, reconhece-se que apesar deste fracasso, a democracia ainda não conseguiu chegar a uma vitória final¹⁴⁵. Nos locais em que ela não foi bem sucedida observa-se a ausência de algumas das condições que poderiam tê-la favorecido. O mesmo pode-se dizer dos países que fizeram a transição e introduziram

¹⁴⁰ Idem, *ibidem*.

¹⁴¹ Idem, *ibidem*.

¹⁴² DAHL, Robert. *La democracia...* p. 165.

¹⁴³ Idem, *ibidem*.

¹⁴⁴ Sobre este fracasso, Dahl recorda: *Incluso a finales del primer cuarto del siglo, las formas de gobierno no democráticas que desde tiempo inmemorial habían dominado los valores y las prácticas en la mayor parte del mundo – monarquía, aristocracia hereditaria, y abierta oligarquía – habían caído fatalmente en su legitimidad y fuerza ideológica. A pesar de que fueron reemplazadas por alternativas antidemocráticas más claramente populares en la forma de fascismo, nazismo, leninismo, y otras creencias y gobiernos autoritarios, sólo florecieron durante un breve periodo. El fascismo y el nazismo fueron mortalmente heridos por la derrota de las potencias del eje en la II Guerra Mundial. Más avanzado el siglo, dictaduras militares, particularmente en América Latina, cayeron bajo el peso de sus fracasos económicos, diplomáticos e incluso militares (Argentina). Cuando comenzaba a aproximarse la última década del siglo, el último y más importante rival totalitario de la democracia, el leninismo encarnado en el comunismo soviético, colapsó abruptamente, debilitado por la descomposición interna y las presiones exteriores (Idem, pp. 165-6).*

¹⁴⁵ O autor lembra então as situações da China, África, sudeste da Ásia e Oriente Médio (Idem, *ibidem*).

as instituições políticas básicas da democracia, mas cujas condições de fundo não eram suficientemente favoráveis para garantir-lhes a sobrevivência¹⁴⁶.

Assim é que instrumentos que servem para este autor construir uma teoria democrática sustentável na década de cinquenta - os métodos de maximização e descritivo - são aparentemente abandonados nas obras mais atuais (*La Democracia...*), sem que o argumento seja modificado. Isto demonstra que para compreender o raciocínio desenvolvido por Dahl durante estas cinco décadas é preciso acompanhar o desenrolar do tema e sua evolução ao longo de suas obras.

Outrossim, o número das instituições que caracterizam uma democracia poliarcial, e das condições que as favorecem, não é um número fechado. É o que se depreende da seguinte afirmação: *Provavelmente sejam necessárias também outras condições – o Estado de direito, a paz prolongada, e outras mais, sem dúvida - . Mas as cinco condições que acabo de descrever estão, a meu juízo, entre as mais decisivas*¹⁴⁷.

Na obra de 1956 ele observa que, além das poliarquias incluírem uma grande variedade de organizações, também entravam nesta categoria certos aspectos dos governos de nações-estado, muitas cidades grandes e pequenas, alguns sindicatos, associações, grupos religiosos e certas sociedades primitivas¹⁴⁸. Dentro deste número, a quantidade de poliarquias igualitárias era pequeno, diferindo na medida em que se aproximavam ou não das oito condições elencadas naquele momento. Dado um número tão grande de organizações, a princípio seria possível responder à seguinte pergunta: *Quais são as condições necessárias e suficientes para que existam poliarquias?*¹⁴⁹ Modificando os termos da questão: dadas as oito condições ou instituições (termo que passa a utilizar na obra *La Democracia*, de 1998) capazes de maximizar a soberania popular e a igualdade política, quais seriam as condições necessárias no mundo real (as condições de fundo), para que fosse possível considerar poliarquia uma dada organização?

¹⁴⁶ Idem, *ibidem*, p. 166.

¹⁴⁷ *Probablemente sean necesarias también otras condiciones – el Estado de derecho, paz prolongada, y otras más sin duda - . Pero las cinco condiciones que acabo de describir están, a mi juicio, entre las más decisivas* (Idem, *ibidem*, p. 180).

¹⁴⁸ DAHL, Robert A. *Um prefácio...* p. 76.

¹⁴⁹ Idem, *ibidem*.

A resposta a esta questão surgiu em 1971, em *Poliarquia*. Naquele momento a democracia ainda não era um regime político destinado ao triunfo e Dahl perguntava-se o porquê de só poucos países viverem longos períodos sob regimes democráticos; melhor dizendo: quais seriam as condições que propiciariam um aumento significativo das possibilidades de contestação pública e, em última instância, possibilitariam a existência das poliarquias? Para tanto, isolava as características da estrutura histórico-social que afetavam o mundo político, através de sete conjuntos de condições: 1. seqüências históricas; 2. grau de concentração na ordem sócioeconômica; 3. nível de desenvolvimento sócioeconômico; 4. desigualdade; 5. clivagens subculturais; 6. controle estrangeiro e 7. crenças de ativistas políticos¹⁵⁰.

Em 1998, em sua obra *La Democracia*, o número das condições favoráveis às instituições democráticas elencadas por Dahl cai para cinco¹⁵¹. Algumas destas condições foram suprimidas (desigualdade, seqüências históricas); outras, mantidas com algumas modificações (nível de desenvolvimento e grau de concentração da ordem sócio-econômica, crenças de ativistas políticos, clivagens subculturais e controle estrangeiro) e outras, ainda, acrescentadas (controle do poder militar e da polícia por parte dos cargos eletivos). Para poder estabelecer estas condições foi-lhe necessário estudar *um amplo corpo de experiências relevantes*¹⁵² através da análise do século XX como um todo: países que conseguiram empreender e consolidar a transição para a democracia, mantendo as instituições democráticas por muito tempo; países em que a transição foi seguida pelo colapso e países que nunca chegaram a empreendê-la. No final do século, *Estas instâncias de transição, consolidação e quebra da democracia indicam que cinco condições (e provavelmente existem mais) afetam significativamente as possibilidades da democracia em um país*¹⁵³.

As condições em questão podem assim ser analisadas uma a uma:

1ª. condição: controle estrangeiro

¹⁵⁰ Sobre estas sete condições veja o QUADRO IV, na p. 250.

¹⁵¹ Para comparar estas duas condições, ver QUADRO I, na p. 206 e QUADRO IV, na p.251.

¹⁵² ... *un amplio cuerpo de experiencias relevantes* (DAHL, Robert A. *La Democracia* ... p. 167).

A influência desta condição sobre as chances da democracia é tão grande que existem casos em que a dominação exercida por pessoas de fora do país supera o efeito de todas as outras condições. É a razão pela qual Dahl afirma: *O destino de um país nunca está inteiramente nas mãos de seu próprio povo*¹⁵⁴. Aqui é preciso considerar, além do controle estrangeiro direto, que os políticos não podem desprezar ações e decisões tomadas no exterior com repercussão na economia local, visto que a maioria dos países participa, de modo variado, de uma economia multinacional.

O mero fato de um país ter suas opções fortemente limitadas por ações estrangeiras não impede que tenha um regime poliárquico. Porém, como as alternativas são limitadas, o próprio *escopo da democracia* também o será¹⁵⁵. Neste caso, condição é portanto favorável, mas não essencial às instituições democráticas.

Embora uma intervenção estrangeira aberta não possa ser considerada como positiva para uma poliarquia, um período de dominação estrangeira pode fortalecer a unidade nacional e melhorar o clima de reconciliação entre grupos hostis, acelerando a incorporação de camadas que lutam por reconhecimento e poder¹⁵⁶, muito embora as conseqüências dessa dominação muitas vezes sejam enormes, sendo a poliarquia substituída temporariamente por um regime hegemônico¹⁵⁷.

Em muitos casos, no entanto, basta a ausência desta condição para se entender o por quê de as instituições democráticas não sobreviverem em países que apresentam condições mais favoráveis¹⁵⁸.

Como o tema da influência estrangeira é extremamente complexo, o autor opta por tratar apenas uma forma de influência externa: a dominação. Para tanto, são especificados três modos através dos quais as atitudes esperadas dos estrangeiros podem afetar as chances da poliarquia ou da hegemonia num determinado país: 1º)

¹⁵³ *Estas instancias de transición, consolidación y quiebra de la democracia indican que cinco condiciones (y probablemente haya más) afectan significativamente a las posibilidades de la democracia en un país* (Idem, ibidem).

¹⁵⁴ Idem, ibidem p. 177.

¹⁵⁵ DAHL, Robert A. *Poliarquia* ... pp. 178-9.

¹⁵⁶ Idem, ibidem, p. 181.

¹⁵⁷ Neste ponto Dahl lembra: *Algumas clivagens podem ser intensificadas. Lorwin escreve que na Bélgica, durante a Segunda Guerra Mundial, os alemães encorajaram o separatismo flamengo, deixando um rastro de armadilhas políticas para a nação belga depois da guerra* (Idem, ibidem, p. 181).

¹⁵⁸ Robert Dahl menciona os casos da Tchecoslováquia, Polônia e Hungria após a 2ª. Guerra Mundial: se não fosse a intervenção soviética estes países poderiam estar, hoje ou entre as democracias mais antigas, ou entre aqueles países que conseguiram desenvolver instituições democráticas (DAHL, *La Democracia*...p. 168).

elas podem ter algum impacto sobre as demais condições; 2º.) elas podem alterar drasticamente as opções disponíveis para um regime, sem alterar sua forma; 3º.) pode ocorrer a dominação estrangeira total, quando o povo estrangeiro tenta deliberadamente usar seus recursos para impor um determinado tipo de regime político em detrimento de outro¹⁵⁹.

A observação do fenômeno mostra que muito mais *frutíferas do que as generalidades teóricas sobre a interação entre dominação estrangeira e poliarquia* são as predições baseadas numa determinada configuração de forças internacionais em um dado tempo¹⁶⁰.

A opção de abordar na obra *Poliarquia* somente a intervenção estrangeira direta, embora permita a Dahl trabalhar o tema e fazer algumas ilações teóricas, é ampliada na obra de 1998, quando aborda o mesmo assunto com a seguinte questão: *podem ser democráticas as organizações internacionais?*¹⁶¹

López Calera, acompanhando Eric Hobsbawm (*A Era dos Extremos*), recorda que hoje a ordem interna dos estados é cada vez mais condicionada pela ordem (escassamente democrática) internacional. As decisões supranacionais são cada vez mais tomadas *pela direção das grandes agências internacionais de crédito, que representam os recursos da oligarquia dos países mais ricos*¹⁶². Segue-se a *privatização* da vida pública, isto é, seu domínio por parte de sujeitos privados, carentes de legitimidade, e que não atuam com base nos interesses públicos ou coletivos.

Estes poderes econômicos são os novos amos do mundo, como tem sustentado IGNACIO RAMONET. São os senhores do dinheiro, do mundo das finanças que mandam sobre os demais mundos. Pois bem, estes poderes têm atributos divinos, reúnem quatro qualidades que são como qualidades divinas: imaterialidade, imediatividade, permanência e universalidade. São os autênticos donos do mundo, que não têm submetido seus projetos ao sufrágio universal. A democracia não está feita para eles. Estão por cima destas intermináveis discussões nas quais conceitos como o bem público, o bem estar social, a

¹⁵⁹ DAHL, Robert. *Poliarquia* ... p. 177

¹⁶⁰ Idem, *ibidem*, p. 180.

¹⁶¹ DAHL, Robert. *La Democracia*, p. 133.

¹⁶² ... *por los directivos de las grandes agencias internacionales de crédito, que representan los recursos de la oligarquía de los países más ricos* (LÓPEZ CALERA, Nicolás. Op cit. p. 183).

*liberdade e a igualdade, todavia mantêm sentido. Não têm tempo para perder, como diz RAMONET*¹⁶³

Da mesma forma Dahl considera que, no final do século XX, os países passam a sentir de forma crescente as conseqüências da internacionalização econômica, cultural, social, política, burocrática e até mesmo militar. Assim, a questão passa a ser se a democracia deslocar-se-á, também, para este nível.

A seqüência histórica, que vai da origem das idéias e práticas democráticas, nas cidades-estado, e seu posterior deslocamento para os estados nacionais, não determina o fim da democracia. Pelo contrário, a democratização dos governos nacionais, além de ampliar o âmbito da democracia, estabeleceu um espaço importante para os processos democráticos nas unidades subordinadas¹⁶⁴. Na mesma linha de idéias, o desafio não está em deter o processo de internacionalização – o que é impossível – e sim em democratizar as organizações internacionais¹⁶⁵.

¹⁶³ *Esos poderes económicos son los nuevos amos del mundo, como ha sostenido IGNACIO RAMONET. Son los señores del dinero, del mundo de las finanzas que mandan sobre los demás mundos. Pues bien, esos poderes tienen atributos divinos, reúnen cuatro cualidades que son como cualidades divinas: inmaterialidad, inmediatez, permanencia y universalidad. Son los auténticos dueños del mundo, que no han sometido sus proyectos al sufragio universal. La democracia no está hecha para ellos. Están por encima de esas interminables discusiones en las que conceptos como el bien público, el bienestar social, la libertad y la igualdad todavía tienen sentido. No tienen tiempo para perder, como dice RAMONET* (Idem, ibidem, pp. 183-4).

¹⁶⁴ DAHL, Robert A. *La Democracia...* p. 133.

¹⁶⁵ Neste ponto Dahl aborda o tema da União Européia. Apesar de existirem nesta organização instituições nominalmente democráticas, como eleições democráticas e mesmo um parlamento, na prática, há unanimidade entre os observadores quanto à presença de um “déficit democrático”: *Las decisiones cruciales se adoptan principalmente a través de negociaciones entre elites políticas y burocráticas. Los límites no se establecen por procesos democráticos, sino por lo que los negociadores son capaces de conseguir que otros acepten y por la ponderación de las posibles consecuencias de cada decisión en los mercados nacional e internacional. Regateo, jerarquía, y mercados determinan los resultados. Los procesos democráticos apenas juegan un papel excepto para ratificar los resultados* (Idem, ibidem, pp. 133-4).

É preciso então que, no mínimo, chegue-se a um nível de controle próximo do alcançado pelos países democráticos. Por um lado, os líderes políticos devem criar instituições que dotem os cidadãos de oportunidades de participar politicamente, influenciando e controlando; por outro, os cidadãos devem estar tão preocupados com questões públicas que se dão neste nível como estão com aquelas que se dão em seus próprios países. Para conseguir esta situação, as elites políticas e de comunicação precisariam entrar em debate público sobre as alternativas. A criação de um equivalente internacional da competição política nacional, através de partidos e indivíduos que aspiram a cargos políticos, asseguraria este debate (Idem, ibidem, p. 134).

Um problema adicional será o de resolver a forma como serão distribuídos os representantes de um hipotético corpo cidadão internacional, entre os povos dos diferentes países. Nenhum sistema de representação poderia atribuir um peso igual ao voto de cada cidadão e ao mesmo tempo conseguir impedir que países pequenos ficassem sistematicamente em minoria. Alguns arranjos semelhantes aos existentes nas democracias dos países federados poderão funcionar, o que não faz com que o tema deixe de ser uma fonte de tensões, em razão de não haver uma forte identidade comum (Idem, ibidem, pp. 134-5). Uma cultura política, que apoie estas instituições, poderia auxiliar na superação de suas

2ª. condição: controle do poder militar e da polícia

Finalmente em 1998¹⁶⁶, Dahl introduz um outro requisito em seus estudos, qualificando-o de essencial para a manutenção das instituições democráticas: o controle do poder militar e da polícia por parte dos cargos eletivos. Note-se que o *status* dado a esta condição é o de essencial - não apenas favorável. Suas obras anteriores¹⁶⁷ sequer a mencionavam¹⁶⁸. Considera até que a mais perigosa ameaça interna para a democracia tem origem provável na inexistência desta condição – isto é, a falta de controle por parte dos líderes eleitos, dos principais meios de coação física. Tal controle deve ser efetivo: a sujeição dos membros da polícia, e particularmente do exército, a estes cargos, deve ser tal que não possa ser desfeita.

De acordo com Nilson Borges Filho¹⁶⁹ há uma diferença entre as ciências políticas das décadas de setenta e oitenta, no tocante a este tema. Nos anos setenta os cientistas políticos concentravam suas análises na compreensão do novo tipo de estado que surgira com os golpes militares e na entrada deste ator no cenário político. Os trabalhos versavam sobre o tema dos aspectos organizacionais da instituição militar e sua posição diante do processo político¹⁷⁰.

tensões; no entanto, é um desenvolvimento que pode levar muitas gerações: *Además, si las decisiones políticas han de ser ampliamente aceptables y susceptibles de ser aplicables a los perdedores, probablemente habría de desarrollarse algún tipo de identidad común, equivalente a la que existe en los países democráticos* (Idem, ibidem, p. 135).

¹⁶⁶ DAHL, Robert A. *La Democracia...*

¹⁶⁷ DAHL, Robert A. *Um prefácio ...*; DAHL, Robert A. *Poliarquia ...* e DAHL, Robert A. *La Democracia y sus críticos...*

¹⁶⁸ Jorge Zaverucha, utilizando duas de suas obras, *Polyarchy* e *Democracy and Its Critics*, assevera que Robert Dahl não considera este controle importante para a manutenção da democracia: *Curiosamente, Dahl não menciona a necessidade de existir um controle civil democrático sobre os militares, da população estar livre da violência arbitrária das polícias civil e militar ou de haver uma justiça que trate imparcialmente civis e militares. Talvez achasse isto muito óbvio para a realidade norte-americana. Conclui-se que uma democracia política (poliarquia) pode existir sem um controle civil sobre os militares; contudo, um regime democrático requer este tipo de controle* (ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. RJ: Civilização Brasileira, 2000. p. 14).

¹⁶⁹ BORGES FILHO, Nilson. Militares e Constituinte. in *Sobre o sagrado e o profano Civis e militares na política brasileira*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996 pp. 79-80.

¹⁷⁰ No caso da análise das intervenções militares na política brasileira, uma geração de autores – entre os quais salientam-se, Alfred Stepan, Eliézer R. de Oliveira, João Quartim de Moraes, Edmundo Campos Coelho, e o próprio autor - dedicaram-se a elucidar, por um lado, as características próprias da instituição militar, aquelas que a distinguem da sociedade civil e a analisar, por outro, a constelação de forças que tornavam possível o abandono dos quartéis e suas consequências na política.

Já na década de oitenta, caracterizada pelos processos contemporâneos de redemocratização, *com a volta dos militares aos quartéis*¹⁷¹, um novo debate desencadeou-se, nos meios acadêmicos, em que o conceito de democracia passou a ocupar uma posição central. Busca-se compreender qual o papel das Forças Armadas nesta nova ordem política¹⁷². No período em que foram elaboradas as novas constituições¹⁷³ as discussões sobre o tema aceleraram-se, sem que tenha sido colocado um ponto final neste debate¹⁷⁴.

Preocupações como as de Donald Share e Scott Mainwaring parecem estabelecer uma ponte entre as análises das décadas de setenta e oitenta: *por que um regime autoritário decide alterar as normas do jogo político sobre as quais o mesmo descansa?*¹⁷⁵. Neste caso, percebe-se que ainda permanece uma fixação nas características próprias das forças militares que a fazem intervir na política, só que

¹⁷¹ Idem, *ibidem*.

¹⁷² Idem, *ibidem*.

¹⁷³ No caso da Constituição brasileira de 1988, nota Nilson Borges Filho: *Na época, surgiram duas correntes sobre a matéria: uma, defendendo a idéia de reconhecer e institucionalizar a função política dos militares, o que levaria à legalização do que tem ocorrido na prática, facilitando, mais ainda, a saída dos militares dos quartéis; a outra, delimitando e restringindo a acentuada propensão tuteladora das Forças Armadas. Para René Dreifuss, o texto constitucional deveria inserir a expressão 'proibição de golpes de Estado', como, de forma semelhante, fez Portugal. Inclusive consagrando ao apoliticismo e o apartidarismo da instituição.*

O professor Oliveiros Ferreira defendia a tese de que os militares enquanto tais não devem entrar sequer na discussão da Constituinte, uma vez que eles não são parte da sociedade como indivíduos, ao contrário, os militares são uma instituição estatal, da mesma forma que os funcionários públicos. Ferreira, no entanto, acrescenta um dado relevante ao debate: 'é indispensável alterar a tradição de que cabe às Forças Armadas a missão de mantenedoras da lei e da ordem, funções estas que pertencem às polícias estaduais. Atribuir às Forças Armadas o papel de garantidoras da ordem é colocá-las como intérpretes da lei e ensejar sua intervenção na gerência do Estado como ocorreu em 1964' (BORGES FILHO, Nilson. *Militares: constituinte e constituição*. In BORGES FILHO, Nilson. *Santos e pecadores: o comportamento político dos militares / Brasil-Portugal*. Florianópolis: Paralelo 27; CPGD, 1997. pp. 109-110).

¹⁷⁴ A partir da análise de situações nas quais os militares desafiam o poder civil que muitas vezes cede, Zaverucha constata a existência de situações semelhantes na atual democracia brasileira. Para ele, existe uma *regularidade nas relações civil-militares* (Idem, *ibidem*, pp. 29-30) que se caracteriza pela presença de avanços democráticos, em alguns momentos, e retrocessos institucionais, em outros. Entre os governos dos presidentes Sarney e Fernando Henrique Cardoso, ocorrem *mudanças no grau desses avanços retrocessos, mas não na natureza da relação. Caso o padrão fosse predominantemente de avanços, poderíamos dizer que o país estaria caminhando para o estabelecimento de um controle civil democrático sobre os militares. Do mesmo modo, se a tônica fosse o retrocesso, o Brasil estaria rumo a um novo ciclo autoritário. Como o padrão é híbrido, temos uma democracia tutelada. Ou seja, uma situação repito, em que convivem traços democráticos e autoritários, que podem permanecer deste modo por vários anos. O importante é que saibamos que esta é uma situação politicamente insidável* (ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia...* pp. 29-30).

¹⁷⁵ *por qué un régimen autoritario decide alterar las normas del juego político sobre las que el mismo descansa?* (SHARE, Donald e MAINWARING, Scott. *Transiciones via transacción: la democratización en Brasil y en España* (Trad: G. A. M. Landweylin) in *Revista de estudios políticos* (nueva época). n. 49, en./feb. 1986. Madrid: CEC p. 103).

dentro de uma nova realidade, a da volta aos quartéis. Outras preocupações, como a de Jorge Zaverucha, parecem focalizar mais a nova realidade da democracia que se descortinava: *por que razão aqueles que detêm as armas iriam obedecer aqueles que não têm?*¹⁷⁶

Por outro lado, a questão que Robert Dahl levanta, em 1998, está inteiramente inserida dentro da nova conjuntura política internacional, assinalando esta mudança de paradigma no objetivo das análises dos cientistas políticos: por que em alguns países desenvolveu-se o controle civil sobre estas forças, e em outros não? É assim que as redemocratizações funcionam como um *turning point* nas análises do tema militarismo que passam a examinar o aprofundamento do controle da sociedade civil sobre os militares.

Apesar de Dahl haver acrescentado que não tentará responder a esta questão, em razão da complexidade do tema, há algo a ser dito sobre os fatores que podem acelerar este processo, como o apontado por Nilson Borges Filho: *Na verdade, a única via possível para afastar os militares do processo político é através da educação e da formação dos oficiais, reformulando currículos e conteúdos programáticos utilizados nas escolas militares e enfatizando a função profissional das FFAA*¹⁷⁷.

3^a. condição: conflitos culturais

Trata-se de uma circunstância – conflitos culturais débeis ou inexistentes – que não é elevada a condição essencial, por Dahl, embora passe a mencioná-la em sua obra desde a década de setenta¹⁷⁸. A inexistência, ou mesmo a debilidade deste tipo de conflito em uma nação é vista como uma situação que apenas favorece a manutenção das instituições democráticas.

¹⁷⁶ ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de Sabres: Tutela Militar ou Controle Civil?*. SP: Ática, 1994. p. 7.

¹⁷⁷ BORGES FILHO, Nilson. *Militares: constituinte e ...* p. 93.

¹⁷⁸ Na obra *Poliarquia* refere-se à presença de clivagens subculturais (DAHL, Robert A. *Poliarquia...* pp. 111-125).

A diferença das culturas deve-se, muitas vezes, à presença de processos históricos; religiões, raças, identidades étnicas e regionais e, muitas vezes, ideologias distintas. A idéia que permeia estas *observações* é a de que as instituições democráticas terão maiores possibilidades de desenvolver-se e de perdurar em países culturalmente homogêneos, do que em países onde existem subculturas claramente distintas em conflito. As diferentes experiências no manejo de conflitos culturais profundos dos Estados Unidos, Suíça, Bélgica, Países Baixos e do Canadá, mostram que, presentes todas as demais condições favoráveis às instituições democráticas, o trabalho é facilitado¹⁷⁹.

No caso dos Estados Unidos, a solução adotada foi a da assimilação. Durante o período das imigrações, este desafio foi aliviado pelo fato de a maior parte dos imigrantes adultos desejar ansiosamente assimilar-se à nascente cultura norte-americana, isto é: *'converter-se em autênticos norte-americanos'*¹⁸⁰. No entanto, no momento em que a sociedade americana precisou enfrentar diferenças culturais e raciais mais profundas, o enfoque revelou-se limitado.

*Nos encontros entre a população branca e os povos nativos que haviam ocupado deste tempo imemorial o Novo Mundo, a assimilação se transformou em coerção, assentamentos forçados e isolamento com respeito à sociedade principal. A sociedade norte-americana tampouco pode assimilar os escravos afro-americanos e seus descendentes, que, ironicamente, junto com os índios, haviam estado habitando nos Estados Unidos, muito antes que chegassem os outros imigrantes*¹⁸¹.

Somados à problemática cultural estão os conflitos existentes no sul entre subculturas diferentes, com raízes no período da escravidão¹⁸², além dos originados pela incorporação da sempre crescente minoria hispânica¹⁸³.

¹⁷⁹ DAHL, Robert A. *La Democracia* ... p. 171.

¹⁸⁰ ... *convertirse en auténticos estadounidenses* (DAHL, Robert A. *La Democracia* ... p. 172).

¹⁸¹ *En los encuentros entre la población blanca y los pueblos nativos que habían ocupado desde tiempo inmemorial el Nuevo Mundo, la asimilación se tornó en coerción, asentamientos forzados, y aislamiento respecto de la sociedad principal. La sociedad estadounidense tampoco pudo asimilar a los esclavos afroamericanos y a sus descendientes, quienes, irónicamente, junto con los indios, habían estado habitando en Estados Unidos mucho antes de que llegara la mayoría de los otros inmigrantes* (Idem. *ibidem*, pp. 172-3).

¹⁸² A submissão dos cidadãos afroamericanos foi alcançada através da utilização de ameaças, violência e terror. Analisando de modo mais detalhado os conflitos no sul dos Estados Unidos, Dahl assevera que, para poder sobreviver, um regime poliárquico entre os brancos norte-americanos do sul, estes

Já nos casos da Suíça, Bélgica e Países Baixos, o princípio da regra da maioria precisou ceder, em diferentes graus, ao princípio da unanimidade. A decisão do governo que envolvesse os interesses de uma subcultura específica, só poderia ser adotada depois de um acordo explícito dos representantes do grupo interessado no governo e no parlamento¹⁸⁴. Quando o acordo não é possível, o direito de veto pode ser exercido pelos membros do governo de cada subcultura¹⁸⁵.

É assim que o exame das situações históricas concretas mostra que, dentro de um processo democrático, a resolução de conflitos desta natureza exige *negociação, conciliação e compromisso*¹⁸⁶.

4ª. condição: valores e cultura políticas

Em 1972, na obra *Poliarquia*, Robert Dahl utiliza a expressão *crenças dos ativistas políticos* para referir-se ao que denominaria, posteriormente¹⁸⁷, de modo mais amplo, *cultura e valores políticos democráticos*. Sua opção, naquele primeiro

tiveram que *infligir uma privação relativamente grave* (DAHL, Robert A. *Poliarquia...*, p. 102) à minoria negra: *Para impor uma condição duradoura de extrema privação à população negra do Sul, os brancos sulistas (tal como os atenienses livres) tiveram de desenvolver dois sistemas políticos superpostos: uma poliarquia mais ou menos competitiva na qual a maioria dos brancos estava incluída, e um sistema hegemônico ao qual os negros estavam submetidos e com o qual os brancos sulistas estavam totalmente comprometidos. Para preservar seu duplo sistema, o Sul desenvolveu a violência repressiva dentro de uma ordem social quase-pluralista: violência e terror eram direcionados para os negros em geral, e para um punhado de brancos dissidentes que, de vez em quando opunha-se abertamente ao sistema hegemônico. A estabilidade do duplo sistema do Sul dependia não só dos efeitos da coerção passada, presente e ameaçada para a criação e imposição de um sentimento de resignação e desesperança entre os negros. (e, como sugere a imagem do Pai Tomás, até mesmo um sentimento de supremacia branca era legítimo), mas também da força de um entedimento com as principais camadas políticas do Norte para que não interferissem no sistema sulista. Em meados do século XX, essas duas condições começaram a se deteriorar, e na medida em que cada uma se enfraquecia, sua deterioração acelerava a destruição da outra. Apesar de a velha hegemonia não ter desaparecido inteiramente, ela visivelmente andou enfrentando uma profunda crise ao longo da década. No final dos anos 60, a entrada dos negros sulistas no sistema político competitivo avançava significativamente. E a hegemonia política baseada na violência coercitiva estava se desintegrando.* (Idem, *ibidem*).

¹⁸³ DAHL, *La Democracia* ...p. 173.

¹⁸⁴ Idem, *ibidem*, p. 174.

¹⁸⁵ Estes acordos são chamados, pelos politicólogos, de democracia consociativa (Idem, *ibidem*).

¹⁸⁶ ... *negociación, conciliación y compromiso* (DAHL, *La Democracia* ...p. 171).

¹⁸⁷ DAHL, Robert A. *La Democracia*, 1998

momento, visava escapar à celeuma criada em torno do tema cultura política, na ciência política da década de 50¹⁸⁸.

O reconhecimento de que as culturas políticas diferentes dos países, auxiliam na compreensão das diferenças na natureza de seus sistemas políticos é pacífico, para

¹⁸⁸ A cultura política tem sido definida como *o sistema de crenças empíricas, símbolos expressivos e valores que definem a situação em que a ação política acontece. Ela fornece a orientação para a ação política* (Sidney Verba, *Political Culture*, p. 513 apud DAHL, *Poliarquia...*, p. 159).

Giacomo Sani (SANI, Giacomo. verbete “cultura política” in BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política...* p. 306) diz que, a título ilustrativo, a cultura política é composta pelos conhecimentos, pelas tendências e pelas normas. A distribuição dos conhecimentos entre os indivíduos que integram a cultura política refere-se às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto. As tendências, por sua vez, são a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou, ao contrário, o sentido de confiança, a adesão, a tolerância para com as forças políticas de oposição etc. Já as normas dizem respeito ao direito-dever dos cidadãos de participarem da vida política, à aceitação ou não das decisões tomadas pela maioria, à exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação. Também devem ser considerados, como aspectos da cultura política, a linguagem e os símbolos especificamente políticos, como bandeiras, palavras de ordem, etc.

Este conceito se transformou num instrumento de análise da ciência política nos anos 50 e deve ser compreendido *contra o pano de fundo da ‘revolução comportamental’, que rejeitava o estudo formal, jurídico-institucional, da política e, em vez disso, enfatizava o comportamento empiricamente observável* (FEMIA, Joseph V. verbete “cultura política” in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social...*, pp. 170-1). Os estudos distinguiam a cultura do comportamento político e dedicavam-se à explicação do segundo, preocupando-se, particularmente, com a exploração das ligações entre a democracia estável e tipos especiais de culturas políticas. Almond (apud FEMIA, op cit p. 170) utilizava a cultura política como uma poderosa variável explicativa, capaz de dar conta do *fracasso da democracia ao estilo ocidental em firmar raízes nos países menos desenvolvidos do Terceiro Mundo, onde a fragmentação cultural e os hábitos tradicionais de passividade, ao que se supõe, minam os padrões constitucionais* (Almond, 1965, p. 400-3 apud FEMIA, J. V. verbete “cultura política”... p. 171).

Joseph Femia põe em dúvida a capacidade da cultura política de conseguir explicar, efetivamente, alguma coisa. Preliminarmente, diz que existe a dificuldade na determinação dos componentes precisos da cultura política de uma nação. Na tentativa de escapar dos raciocínios circulares, nos anos 60 Almond e Verba, utilizando métodos rigorosos de observação, tentaram descobrir estes componentes nas atitudes de massa. Todavia, não é óbvio que os valores e as crenças da população possam ser inferidos através de técnicas de levantamento e análise de dados: *Como os críticos têm demonstrado, é notoriamente difícil formular perguntas inequívocas a serem feitas aos que estão sendo pesquisados, e essas perguntas podem, de qualquer modo, ser demasiado precisas para captar as atitudes ambivalentes e cambiantes das pessoas comuns* (Idem, *ibidem*, pp. 170-1).

Admitindo-se a possibilidade de existirem dados concretos sobre a cultura política de um determinado país, a necessidade de intuição e interpretação, por parte do analista, não pode ser anulada. Também não é óbvio que estas orientações culturais possam ter qualquer eficiência causal. Críticos como Sartori (SARTORI, 1969 apud FEMIA, J. V. verbete “cultura política”... p. 171), garantem que o que é compreendido como sendo parte da cultura política *é, em grande parte, criação do sistema político que essa cultura supostamente deveria explicar* (Idem, *ibidem*). Por exemplo, o fato de os italianos serem considerados alienados de suas instituições políticas deve ser creditado à representação proporcional que, dada a natureza das divisões sociais do país, propicia governos de coalizão instáveis.

Sintetizando, para Femia, a deficiência crucial da análise da cultura política está em não considerar a cultura como o produto de inúmeras influências, restringindo seu uso a uma variável explicativa, um fator interveniente no processo político. Assim, *A efetiva relação entre a ordem normativa e estruturas políticas, sociais ou econômicas deve ser provavelmente de reforço mútuo no decorrer do tempo, e essa interação torna difícil decidir qual fator, se algum, é mais importante. A cultura política deve fazer parte de uma explicação de desempenho dos sistemas políticos, mas ao final precisaremos examinar como as orientações culturais vieram a se formar* (Idem, *ibidem*).

Dahl. Considera, no entanto, que os estudos feitos sob o rótulo da cultura política tendiam a concentrar-se exclusivamente em visões estáveis e persistentes, produzidas pela socialização, num sistema de crenças vigente, negligenciando o estudo das fontes de mudanças nas crenças políticas. Visto que novas crenças *podem se tornar parte da cultura política num período posterior, os processos que agem na introdução de mudanças nas crenças são tão importantes quanto aqueles processos que, a exemplo da socialização contribuem para a sua estabilidade*¹⁸⁹. Alega também que o abandono deste entendimento da cultura política deve-se menos às diferenças entre as culturas políticas das elites e das massas do que a uma concentração excessiva nos aspectos mais difusos da cultura política, ou seja, as crenças políticas de elites e ativistas políticos eram encaradas sob um mesmo ponto de vista¹⁹⁰.

Robert Dahl percebe a importância da análise da cultura, especificamente da cultura política, em que um indivíduo é socializado, quando o propósito é compreender o processo pelo qual uma nova crença política é testada, e geralmente considerada insuficiente¹⁹¹. Fatores, tais como a exposição, o prestígio, a coerência com crenças e experiências anteriores, auxiliam na determinação da possibilidade de um indivíduo adquirir uma determinada crença em um dado período de receptividade. Por outro lado, estes mesmos fatores podem ser vistos de modo mais amplo, influenciando várias pessoas durante um mesmo período de tempo, caso em que auxiliam a produção de *mudanças amplas e decisivas de percepção que os historiadores descrevem ao escrever sobre a Renascença, o Iluminismo ou o desenvolvimento das idéias democráticas*¹⁹². Ainda assim, a investigação das mudanças nas crenças políticas ocorridas na história é um terreno difícil para o cientista político, visto que *as teorias sobre crenças individuais explicam, quando muito, por que algumas pessoas têm certas crenças durante algum tempo; elas não dão conta de algo como os indivíduos ou todas as crenças*¹⁹³.

Se por um lado tais estudos conseguem determinar o momento em que os ativistas políticos estão mais propensos a aceitar crenças que afirmam a desejabilidade

¹⁸⁹ DAHL, Robert A. *Poliarquia...*, p. 159.

¹⁹⁰ Idem, *ibidem*.

¹⁹¹ Idem, *ibidem*, pp. 165-6.

¹⁹² Idem, *ibidem*, pp. 169-170.

¹⁹³ Idem, *ibidem*.

da contestação e da participação política, por outro eles não conseguem determinar com exatidão seu conteúdo.

Por exemplo, não é possível qualquer explicação satisfatória para a poliarquia na Índia, creio eu, que não leve em consideração o peculiar impacto das idéias políticas indianas durante o período crítico de desenvolvimento nacional que precedeu e se seguiu à independência; um impacto que veio, em parte, do papel destacado nas normas inglesas na socialização política de líderes-chaves. Ou, ainda, o triunfo do nazismo na Alemanha é difícil explicar sem levar em consideração o efeito independente da ideologia nazista¹⁹⁴.

Na obra de 1998, Dahl, além de passar a usar diretamente o termo cultura política, estende a necessidade desta condição: não só ativistas políticos devem desenvolver valores e cultura democrática, mas também os cidadãos. Com a estabilidade democrática não desaparecem os problemas econômicos, políticos, ideológicos, internacionais. É preciso muitas vezes, *navegar com tempo tempestuoso e perigoso*¹⁹⁵. Nestes momentos críticos são maiores as chances de o regime democrático ser derrubado por líderes autoritários, que prometem resolver a crise através de métodos vigorosos e ditatoriais. É justamente aí que a presença, entre os cidadãos e os líderes políticos, de uma cultura e valores políticos democráticos, faz a diferença¹⁹⁶. É quando o *que faz o povo de um país acreditar nas idéias e práticas democráticas e convertê-las em parte intrínseca de sua cultura, é determinado pelo seu desenvolvimento histórico, particular em alguns casos, e geral em outros*¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Idem, ibidem, p. 174.

¹⁹⁵ ... *navegar con tiempo borrascoso y peligroso* (DAHL, Robert A. *La Democracia...*, p. 177).

¹⁹⁶ Idem, ibidem, p. 178

¹⁹⁷ Idem, ibidem, p. 179. Suzeley K. Mathias pondera que os conceitos de cultura e tradição políticas são capazes de permitir a visualização do quanto os regimes autoritários são *fundadores* ou não. Na fase de transição os conceitos permitem saber se a transição representa uma continuidade ou uma mudança. Para tanto, é preciso perceber a tênue linha de separação existente entre cultura e tradição políticas: a cultura refere-se às bases que estabelecem as diferenças entre indivíduos e a sociedade, já a tradição diz respeito, *em interação com a cultura, ao arranjo institucional e às práticas políticas do país* (MATHIAS, Suzeley Kalil. *Distensão no Brasil. O Projeto Militar (1973-1979)*. SP/ Campinas: Papirus, 1995 p. 32).

Na análise da transição democrática brasileira, salientando o papel protagonista da cultura política neste processo, também são valiosos os trabalhos de José Álvaro Moisés. Ele parte da idéia de que os comportamentos políticos não podem ser isolados dos padrões de interação que servem de base ao funcionamento das instituições políticas (MOISÉS, J. A. *Os Brasileiros e a democracia bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. SP: Atica. 1995. p. 76).

A concepção da cultura política reconhece que as oportunidades de curto prazo são vitais para a democratização, mas contrastando com a concepção minimalista – que explica o compromisso sobre as regras de procedimento em termos da natureza estritamente comigencial da escolha democrática

5ª. condição: economia de mercado e sociedades modernas

Quando Dahl, na década de setenta, escreveu sobre as condições que propiciam um aumento da competição política¹⁹⁸, o tema aparecia subdividido em dois ou três outros temas menores: grau de concentração da ordem sócio-econômica, nível de desenvolvimento sócio-econômico e, também, o grau de desigualdade social¹⁹⁹.

(Idem, ibidem, p. 48) - considera que serão apenas as exigências surgidas a médio e longo prazo que poderão envolver todos os atores políticos, inclusive os públicos de massa. Também difere do maximalismo - que faz um retorno às chamadas pré-condições da democracia, não deixando de valorizar o papel das lideranças democráticas (Idem, ibidem) - por entender que os pré-requisitos da democracia devem ser deslocados de um plano estritamente estrutural *para as iniciativas e para a 'competência' das lideranças políticas em sua tarefa de criar o ambiente institucional, político e cultural indispensável ao desenvolvimento democrático* (Idem, ibidem). Existiriam então três dimensões fundamentais nesta concepção: *a institucional, relativa à formalização da Constituição de procedimentos democráticos aos quais todos os atores devem se submeter, a atitudinal, referente às orientações intersubjetivas sobre o consenso democrático mínimo; e a comportamental que envolve um conjunto de hábitos políticos que excluem o uso de alternativas não-democráticas* (LINZ e STEPAN apud MOISÉS, op cit., p. 77). Em outras palavras, para que a democracia se converta no único jogo disponível (*the only game in town* (Idem, ibidem)) é preciso mais do que condições econômicas e sociais propícias, mais do que a disposição dos atores de celebrar o *pacto democrático fundamental*. É indispensável que os atores políticos comportem-se de modo a não colocar em risco as regras políticas vigentes. Somente através deste comportamento reiterado poderão os esforços de realização da igualdade social efetivar-se. Outrossim, *governos eleitos democraticamente, instituições políticas e a sociedade civil de um país recém-saído da experiência 'não-democrática' não podem permanecer presos ao medo obsessivo de que a situação possa reverter-se a qualquer momento: é impossível governar ou gerenciar os problemas percebidos como urgentes em tal ambiente* (Idem, ibidem, pp. 77-8). O novo regime democrático é debilitado quando estão presentes, entre os públicos de massa, convicções de que os problemas econômicos e sociais só podem ser resolvidos através de alternativas não-democráticas. É preciso, também, subordinação incondicional dos atores políticos à constituição, principalmente no tocante às regras concernentes à competição política. Muito embora tais regras possam - através da regra de mudar regras - ser modificadas, os atores democráticos devem submeter-se a elas em todas as ocasiões. *Por exemplo, situações prolongadas de impunidade em face de violações de regras políticas fundamentais, como evidenciam os delitos contra o patrimônio ou os recursos públicos verificados recentemente em países como o Brasil ou a Venezuela, se forem reforçadas pelo comportamento das elites políticas ou convalidadas por opiniões e atitudes dos públicos de massa, podem produzir a deterioração do sentido público da democracia e bloquear as condições que deveriam conduzir a sua consolidação* (Idem, ibidem).

Em resumo, o complexo de interações, basilar da cultura política, que compreende as instituições, os comportamentos e as atitudes, é essencial para a democratização (Idem, ibidem, p. 78).

¹⁹⁸ DAHL, Robert. *Poliarquia...*

¹⁹⁹ Vários autores questionam a propriedade de se aplicar o rótulo democracia à maioria dos países da América Latina, levando em conta o variável grau de desigualdade social. Entre eles, salienta-se Guillermo O'Donnell (O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a* (In) *Efetividade da Lei ...* p. 37), para quem *há uma ligação estreita entre democracia e certos aspectos da igualdade entre indivíduos que são postulados não apenas como indivíduos, mas como pessoas legais, e conseqüentemente como cidadãos - isto é, como portadores de direitos e obrigações que derivam de seu pertencimento a uma comunidade política e de lhes ser atribuído certo grau de autonomia pessoal e, conseqüentemente, de responsabilidade por suas ações* (Idem, ibidem p. 39). Quando um país apresenta uma condição difusa

Historicamente há um estreito vínculo entre o desenvolvimento de valores e cultura democráticas e o que, em termos gerais, podemos qualificar de economia de mercado. Explicando um pouco melhor esta relação, Dahl diz:

Quando transforma uma sociedade de latifundiários e camponeses em empregados, empresários e trabalhadores; de massas rurais sem educação e somente capazes de sobreviver, e muitas vezes nem mesmo isto, em um país de habitantes com educação, moderadamente seguro e urbanizado; da monopolização de quase todos os recursos por parte de uma pequena elite, oligarquia ou classe dominante, em uma mais ampla distribuição dos recursos; de um sistema no qual os muitos podem combinar seus recursos eficientemente (para não dizer seus votos) e influir com isto para que o governo atue a seu favor quando contribui na introdução destas mudanças, como foi feito muitas vezes e seguirá fazendo em muitos países com economias em desenvolvimento, serve como um veículo para uma transformação revolucionária da sociedade e da política²⁰⁰.

A mesma sociedade que produz o crescimento econômico dentro de uma economia capitalista de mercado é a base para o estabelecimento de condições que favorecem o desenvolvimento e a manutenção das instituições políticas democráticas²⁰¹. Primeiro, porque ao acabar com a pobreza aguda e melhorar as condições de vida, o capitalismo

de pobreza extrema, os cidadãos deste país são privados de recursos econômicos, também o são do exercício da autonomia. Neste caso há um equívoco, tanto empírico quanto moral, nas proposições que afirmam que a democracia nada tem a ver com os obstáculos determinados socialmente: Em realidade, dizer que ela não tem nada a ver é muito forte: os autores que aceitam uma definição baseada no regime advertem com frequência que, se essas misérias não forem enfrentadas de algum modo, a democracia, mesmo numa definição estreita, estará ameaçada. Esse é um argumento prático, sujeito a testes empíricos que, de fato, mostram que as sociedades mais pobres e/ou mais desigualitárias têm menor probabilidade de ter poliarquias duradouras (Idem, ibidem).

²⁰⁰*Cuando transforma una sociedad de terratenientes y campesinos en empleados, empresarios y trabajadores; de masas rurales sin educación y apenas capaces de sobrevivir, y muchas veces ni siquiera esto, en un país de habitantes con educación, moderadamente seguro y urbanizado; de la monopolización de casi todos los recursos por parte de una pequeña elite, oligarquía, o clase dominante, en una más amplia distribución de los recursos; de un sistema en el que los muchos pueden combinar sus recursos eficientemente (por no decir sus votos) e influir con ello para que el gobierno actúe a su favor cuando contribuye a introducir estos cambios, como ha hecho a menudo y seguirá haciéndolo en muchos países con economías en desarrollo, sirve como vehículo para una transformación revolucionaria de la sociedad y la política (DAHL, R. A. La Democracia... pp. 200-201).*

²⁰¹ Idem, ibidem, p. 180. Dahl acrescenta que o crescimento econômico não é uma característica exclusiva dos países democráticos: veja-se o caso de Taiwan e da Coreia do Sul. Por seu lado, a estagnação econômica não é exclusividade de nações não democráticas. Todavia, a longo prazo, pode ser que o capitalismo de mercado não seja tão propício assim para os regimes não democráticos. No século XXI a China é o grande enigma: poderá ela resistir *las fuerzas democratizadoras liberadas por el capitalismo de mercado?* (Idem, ibidem, p. 191)

faz com que diminuam os conflitos sociais e políticos. Quando surgem conflitos econômicos, o crescimento possibilita mais recursos disponíveis, facilitando um compromisso entre partes que podem ganhar com a situação. Além disto o excedente de recursos que o crescimento gera para os indivíduos, grupos e governos, viabiliza o apoio à educação e, em conseqüência, o estímulo a uma cidadania educada e culta. Também os desdobramentos sociais e políticos engendrados pelo capitalismo de mercado favorecem a democracia: *Cria um amplo extrato intermediário de proprietários que geralmente buscam educação, autonomia, liberdade pessoal, direitos de propriedade, assim como o Estado de direito e a participação no governo*²⁰². O que talvez seja a condição mais importante desencadeada por este processo é que, na medida em que uma economia de mercado descentraliza suas decisões econômicas em indivíduos e empresas relativamente independentes, ela *afasta a necessidade de um poderoso e inclusive, autoritário governo central*²⁰³.

Mas a estreita relação entre democracia e capitalismo esconde um paradoxo, ou esconde *as duas caras* do capitalismo de mercado²⁰⁴: inevitavelmente a economia de mercado gerará desigualdades no que tange os recursos políticos à disposição dos cidadãos²⁰⁵. A desigualdade dos recursos sociais faz com que alguns cidadãos consigam ter uma influência maior do que os outros sobre as decisões políticas e as ações de governo. E Dahl conclui: *Estas assimetrias não são, por desgraça, triviais. O resultado é que os cidadãos não são iguais politicamente – nem muito menos – e assim, a fundamentação moral da democracia, a igualdade política entre cidadãos, se vê seriamente vulnerada*²⁰⁶.

O corolário da impossibilidade da igualdade política plena, nestas economias, é causa de tensão permanente entre a própria economia e a democracia. Todavia, será que podemos contar com alguma alternativa de fato ao capitalismo de mercado,

²⁰² *Crea un amplio estrato intermedio de propietarios que por lo general buscan educación, autonomía, libertad personal, derechos de propiedad, así como el Estado de derecho y la participación en el gobierno. Las clases medias, como Aristóteles fuera el primero en advertir, son los aliados naturales de las ideas e instituciones democráticas* (Idem, ibidem, p. 190).

²⁰³ *...elude la necesidad de un poderoso y incluso autoritario, gobierno central* (Idem, ibidem).

²⁰⁴ Idem, ibidem, p. 196.

²⁰⁵ Idem, ibidem, pp. 179-180.

²⁰⁶ *Estas asimetrías no son, por desgracia, triviales. El resultado es que los ciudadanos no son iguales politicamente – ni mucho menos – y así, la fundamentación moral de la democracia, la igualdad política entre ciudadanos, se ve seriamente vulnerada* (Idem, ibidem, p. 200).

menos nociva à igualdade política, estabelecendo com isto os limites da discussão?²⁰⁷

E mais, a análise da experiência dos sistemas políticos e econômicos havia-lhe mostrado que a democracia poliárquica só tinha sobrevivido em países com predomínio de uma economia de mercado capitalista, e nunca em países com predomínio de uma economia que não fosse de mercado²⁰⁸.

Apesar de a economia de mercado constituir-se em um fator que favorece a sobrevivência das instituições democráticas, não é possível viver em um país democrático sem que ocorra a intervenção e a regulação estatal, como pregam em última instância os defensores desta economia. Isto por duas razões básicas. Em primeiro lugar, são as próprias instituições que necessitam de uma extensa regulação e intervenção estatal:

Mercados competitivos, propriedade das unidades econômicas, execução dos contratos, prevenção dos monopólios, proteção de direitos de propriedade, estes e outros aspectos do capitalismo de mercado dependem totalmente de leis, políticas, decretos e outros tipos de ações empreendidas pelo Estado. Uma economia de mercado não é completamente auto-regulada, nem pode chegar a sê-lo²⁰⁹.

Em segundo lugar, a ausência desta intervenção fará com que a própria economia de mercado produza sérios danos a alguns, que passarão a exigir esta intervenção, de modo a amenizar-lhes os danos²¹⁰.

Se por um lado, o capitalismo de mercado favorece em grande medida a democracia, isto é, *é um poderoso dissolvente dos regimes autoritários²¹¹*, por outro, *suas adversas circunstâncias para a igualdade política²¹²* fazem com que esta asserção aplique-se somente até o nível da democracia poliárquica. Então,

Como fazer com que o casamento da democracia poliárquica com o capitalismo de mercado seja mais benéfico para

²⁰⁷ Idem, ibidem, pp. 179-180.

²⁰⁸ Idem, ibidem, p. 187.

²⁰⁹ *Mercados competitivos, propiedad de las unidades económicas, ejecución de los contratos, prevención de monopolios, protección de derechos de propiedad, estos y otros aspectos del capitalismo de mercado dependen totalmente de leyes, políticas, decretos y otro tipo de acciones emprendidas por el Estado. Una economía de mercado no es completamente autorregulada, ni puede llegar a serlo* (Idem, ibidem, p. 196).

²¹⁰ Idem, ibidem, pp. 196-7.

²¹¹ *... es un poderoso disolvente de los regímenes autoritarios* (Idem, ibidem, p. 200-201).

²¹² *... sus adversas circunstancias para la igualdad política...* (Idem, ibidem, p. 200).

*alcançar uma maior democratização da poliarquia é uma questão verdadeiramente difícil para a qual não existem respostas fáceis, e sem dúvida nenhuma breve*²¹³.

Três proposições gerais resultam da análise destas cinco condições: 1^a.) é praticamente certo que um país que possua as condições de fundo desenvolverá e preservará as instituições democráticas; 2^a.) aquele que não as possuir, dificilmente desenvolverá estas instituições e, caso as obtenha, não será capaz de mantê-las e 3^a.)²¹⁴ em um país que não possua alguma(s), mas que possua outra(s), das cinco condições, a democracia é arriscada, talvez improvável, mas não necessariamente impossível²¹⁵.

²¹³ *Cómo hacer que el matrimonio de la democracia poliárquica con el capitalismo de mercado sea más beneficioso para alcanzar una mayor democratización de la poliarquia es una cuestión verdaderamente difícil para la cual no hay respuestas fáciles, y sin duda ninguna breve* (Idem, ibidem, p. 201).

²¹⁴ Antes de Dahl apresentar a terceira proposição ele levanta a questão do que ocorre quando um país apresenta condições mistas, isto é, algumas condições favoráveis e outras desfavoráveis. Para tanto, Dahl apresenta o *estranho caso da Índia* (Idem, ibidem, p. 180). Neste país, onde a vida política *es altamente turbulenta y a veces violenta, de alguna forma las instituciones democráticas básicas, con todas sus deficiencias, continúan funcionando. Esta observación parece desbaratar todas las expectativas razonables* (Idem, ibidem, p. 183).

Algumas características especiais da Índia contribuem para explicar a manutenção das instituições democráticas. Desde a época de colônia britânica, o exército desenvolve e mantém um código de obediência em relação aos líderes civis eleitos. Com a independência, a democracia passa a ser a ideologia nacional. Também o hinduísmo proporciona, para a maioria dos hindus, algo parecido a uma identidade comum, evitando clivagens subculturais. Mas, *aunque estas condiciones doten de apoyo a las instituciones democráticas, la extendida pobreza de la Índia, junto a sus agudas divisiones multiculturales, parecería que constituyen un suelo fértil para que crezcan rápidamente movimientos antidemocráticos lo suficientemente poderosos como para derrumbar la democracia y instalar una dictadura autoritaria. ? Por qué no ha ocurrido?* (Idem, ibidem, pp. 183-4)

Dada a diversidade cultural existente neste país, nenhuma minoria poderia governar sem utilizar a coerção que as forças do exército e da polícia implicam, e elas não estão disponíveis para tal empenho (Idem, ibidem, p. 184). Também, há que considerar que a maioria dos hindus está destinada a permanecer como cidadão deste país, encontrando-se as minorias culturais espalhadas por diferentes regiões deste território. Por último, até porque constata-se que objetivamente não há, para a maioria dos indianos, nenhuma alternativa realista à democracia: *La experiencia demuestra que cualquier coalición de diferentes minorias de un cierto tamaño estará demasiado dividida como para sostener una toma del poder, y mucho menos todavía un gobierno autoritario* (Idem, ibidem).

²¹⁵ Idem, ibidem, pp. 180-185.

QUADRO II

Condições necessárias à maximização da soberania popular e da igualdade política (limites)

Durante o período de votação (pelo menos três condições):

1. Todos os membros votam.
2. Todos os votos têm o mesmo peso.
3. A maioria vence.

Período pré-eleitoral:

4. Qualquer membro pode propor condições.
5. Todos os indivíduos devem receber informações idênticas.
6. As alternativas com maior número de votos substituem as situações vigentes.
7. As ordens dos servidores públicos eleitos são executadas.

Estágio entre as eleições:

8.1 Todas as decisões tomadas entre as eleições devem ser subordinadas ou executórias das tomadas durante a fase da eleição, isto é, as eleições são em certo sentido controladoras;

8.2 Novas decisões tomadas durante o período entre eleições devem ser determinadas pelas sete condições precedentes, embora operem em circunstâncias institucionais muito diferentes;

8.3 Ou ambas as coisas.

QUADRO III

A medição da poliarquia

Todas essas condições podem ser consideradas como indicadores de atos cuja frequência pode, em princípio, ser determinada, caso em que é possível converter as condições em número de declarações sobre procedimentos passados, numa escala de 0 a 100, por exemplo, ou sobre prognósticos futuros, isto é, probabilidades ordenadas numa escala de 0 a 1.

Sumário de funções hipotéticas relacionando a poliarquia com suas precondições

Uma possível classificação de poliarquias:

- a. Poliarquias são : organizações em que todas as oito condições propostas são representadas numa escala de valores iguais ou maiores que 0, 5. (p. 87)
 - a.1 As poliarquias igualitárias são aquelas em que todas as oito condições propostas são representadas numa escala de valores iguais ou maiores do que 0, 75.
 - a.2 Poliarquias não-igualitárias são todas as demais.
- b. As hierarquias são organizações em que todas as condições enumeradas são representadas em uma escala de valor menor que 0, 5.
 - b.1 As oligarquias são hierarquias nas quais algumas condições são reduzidas a valores iguais ou maiores que 0, 25.
 - b.2 Ditaduras são hierarquias nas quais nenhuma condição é reduzida a valores sempre menores que 0, 25.
- c. Corpos políticos mistos são o resíduo, isto é, organizações em que pelo menos uma condição é reduzida, na escala, a valor maior que 0,5 ou igual a ele.

QUADRO IV

Quais são as condições necessárias e suficientes para que existam poliarquias?

(7 condições que permitiram o aumento das possibilidades de contestação)

Dahl isola as características da estrutura histórico-social que afetam o mundo político, através de sete conjuntos de condições:

1. *seqüências históricas,*
2. *grau de concentração na ordem sócio-econômica,*
3. *nível de desenvolvimento sócio econômico,*
4. *desigualdade,*
5. *clivagens subculturais,*
6. *controle estrangeiro e*
7. *crenças de ativistas políticos.*

Fonte: DAHL, Robert. *Poliarquia ...* 1972.

4.5. VARIEDADES: O FATOR INTENSIDADE DAS PREFERÊNCIAS

O quanto um indivíduo deseja ou prefere uma determinada alternativa faz com que os teóricos da política passem a considerar o fato de questões iguais despertarem nos indivíduos diferentes graus de afeto, envolvimento ou interesse. Mas não é tudo, as preferências não variam só por serem diferentes, mas também por serem fortes ou fracas²¹⁶. O conhecimento deste fato é indiscutível; escapam-nos, no entanto, suas implicações políticas.

Para Giovanni Sartori²¹⁷, a primeira obra que considera sistematicamente o fator intensidade na teoria política, é *Um Prefácio à teoria política* de Robert Dahl²¹⁸, em que o autor tece considerações sobre o tema, a partir das propostas conciliatórias de James Madison ao problema da intensidade. Para ele, Madison buscava construir um sistema que conseguisse compatibilizar a igualdade política com a defesa dos direitos das minorias e, no entanto, a solução a que chegara estava eivada de argumentos e suposições frágeis²¹⁹.

Já pela teoria populista, que parte das premissas da soberania popular e da igualdade política, deduz-se que a única regra compatível com estas duas premissas é o princípio da maioria. Aqui, o problema crucial – do que poderá ocorrer caso a minoria prefira a sua própria alternativa de modo mais ardente do que a maioria investe na alternativa vencedora – é *ladeado deliberadamente*²²⁰.

São inúmeras as formas de resistência à regra da maioria, a depender do tamanho relativo da minoria derrotada e também da maioria vitoriosa, de sua localização geográfica, de seu acesso aos recursos, de seus sistemas de convicção e também da natureza das questões que separam estes dois grupos²²¹. É o ponto em que Dahl se pergunta: estando em jogo uma decisão coletiva que envolve votação, seria possível elaborar regras objetivando impedir o predomínio de uma maioria apática sobre uma minoria intensa?²²²

²¹⁶ SARTORI, G. A Teoria da democracia revisitada/ 1. O Debate ..., p. 300.

²¹⁷ Idem, ibidem, pp. 330-1.

²¹⁸ Idem, ibidem, nota n. 13, p. 300.

²¹⁹ DAHL, Robert A. *Um prefácio* ... p. 93

²²⁰ Idem, ibidem.

²²¹ Idem, ibidem. p. 99.

²²² Idem, ibidem, pp. 94-5.

As afirmações de Dahl mostram a utilidade que o desenvolvimento de uma teoria da democracia poderia trazer, caso *puдéssemos supor a existência de alguma maneira de comparar intensidades de preferência*²²³. A comparação entre as intensidades de preferência pode ser importante na previsão da estabilidade de um sistema democrático, elaborando regras que a garantam²²⁴. Apesar disto, *como e quanto* a estabilidade de um sistema varia de acordo com a distribuição de preferências e intensidades *é uma questão quase virgem de estudo, salvo talvez em uma forma altamente especulativa*²²⁵.

A solução proposta pela teoria neomadisoniana ao problema pode ser formulada em duas partes. Primeiro, estão as regras constitucionais estabelecidas e aperfeiçoadas por práticas e procedimentos organizacionais em momentos cruciais do processo decisório - que ocorrem por exemplo, nos partidos, nas eleições, na atividade legislativa, no recurso ao judiciário. Em qualquer um destes momentos, uma minoria influente consegue vetar a alternativa da maioria. A segunda solução depende da presença de um sistema social de interesses que possua um grau de diversificação capaz de impossibilitar o surgimento de um grave desacordo assimétrico²²⁶.

Neste caso, fica uma dúvida: se as regras que constituem a política norte-americana conseguem solucionar os eventuais desacordos surgidos²²⁷. Um exame mais detido da solução adotada por este país mostra que as possíveis soluções para o problema surgem através de três disposições constitucionais: a revisão judicial da legislação, combinada com o veto da minoria a emendas constitucionais; a própria estrutura do Senado e certas relações entre o Presidente e as duas casas do Congresso com o eleitorado²²⁸.

A análise do funcionamento destes institutos constitucionais mostra que o sistema de revisão judicial, com restrições a emendas constitucionais, vigente nos EUA, não se constitui em um processo capaz de impedir, efetivamente, que preferências de minorias intensas sejam vencidas por majorias apáticas, ou que as

²²³ Idem, *ibidem*, p. 101.

²²⁴ Idem, *ibidem*, p. 95.

²²⁵ Idem, *ibidem*, p. 104.

²²⁶ Idem, *ibidem*, p. 105.

²²⁷ Idem, *ibidem*, p. 106.

²²⁸ Idem, *ibidem*.

maiorias pouco intensas sejam restringidas, ficando estabelecido que a solução não pode ser dada pelo Supremo Tribunal²²⁹.

Quanto à disposição constitucional, que toma forma da estrutura do senado, é ilustrativa a posição de James Madison sobre o tema. Provavelmente foi ele quem argumentou, com maior poder de convicção, contra a representação proporcional dos estados no Senado, por ocasião da Convenção Constitucional. De acordo com Dahl, *ele disse praticamente tudo o que poderia ser dito*²³⁰ a respeito da contradição fundamental entre o princípio republicano e a representação igual de entidades geográficas - não de indivíduos - muito apesar de, no final, tê-la aceitado como uma solução conciliatória, a fim de conseguir a adesão dos pequenos estados ao novo sistema federal. Com o tempo, aquilo que havia sido uma solução provisória converteu-se em um princípio, cuja justificativa, paradoxalmente, era dada pela própria teoria política de Madison. A representação igual no senado passava a ser um expediente que atuava protegendo as minorias contra as maiorias tirânicas.

Dentro do contexto das argumentações de Dahl a questão passa a ser então, o tipo de pessoa que é prejudicada ou beneficiada com o sistema de representação igual no senado²³¹.

De tudo o que foi dito, permanecem algumas certezas. Em primeiro lugar, a intensidade de preferências entre as pessoas não pode ser observada e nem medida diretamente e, *por isso mesmo, não podemos ter esperança de estabelecer quaisquer regras políticas que tratem desse problema, embora elas possam ser eticamente desejáveis*²³². Mas se a definição de intensidade, através de atividades observáveis, é satisfatória, em princípio seria possível comparar as intensidades relativas de preferências entre os indivíduos.

De outra parte, há que considerar que, dentro da variedade das distribuições de preferências entre uma maioria e uma minoria, muitas das situações em que se manifestam não criam problemas importantes para a teoria da democracia. Mas existe *pelo menos uma distribuição* em que nenhuma das soluções apresentadas pela democracia é eficaz: quando *uma minoria relativamente intensa prefere uma*

²²⁹ Idem, *ibidem*, p. 111.

²³⁰ Idem, *ibidem*.

²³¹ Idem, *ibidem*, p. 112.

²³² Idem, *ibidem*, p. 117.

*alternativa combatida por uma maioria relativamente apática*²³³. Muito embora se pense que o sistema constitucional americano tenha sido construído para solucionar este problema, nem a revisão judicial, nem a igual representação dos estados no senado conseguiu fazê-lo²³⁴.

Por seu turno, Giovanni Sartori aborda a intensidade das preferências a partir de um novo ângulo, sob o signo da *tomada de decisão*, cujo sistema ideal deve satisfazer alguns requisitos, muito embora não haja princípio, regra ou sistema que consiga satisfazê-los integralmente: *(a) todo indivíduo deve ter o mesmo peso; (b) intensidades iguais (de preferência) devem ter o mesmo peso; (c) resultados de soma zero e resultados de soma positiva devem ser adequadamente contrabalançados; (d) os riscos externos devem ser minimizados; (e) os custos da tomada de decisão devem ser minimizados*²³⁵. As unidades de tomada de decisão, por sua vez, podem ser reduzidas a: comitês, assembleias institucionalizadas e qualquer coletividade votante e dispersa. Na prática, o que ocorre é que cada unidade aplica as regras de tomada de decisão adequadas à sua própria natureza.

Os comitês caracterizam-se por evitar a regra da maioria e procurar acordos com base na unanimidade. Fazem isto utilizando os *pagamentos retardados internos* e ajustando ou incorporando as demandas do mundo exterior através dos *pagamentos laterais*²³⁶. Nos sistemas democráticos, os comitês, ao contrário dos existentes nos sistemas autoritários, caracterizam-se por serem *receptivos aos cidadãos em geral e responsáveis perante eles e, nesse sentido, comitês representativos*²³⁷.

Já as assembleias institucionalizadas funcionam de acordo com a regra da maioria, podendo ou não apresentar, com o tempo, e dependendo da fixidez de suas maiorias, um resultado de soma zero.

Por último, as coletividades votantes e dispersas caracterizam-se pela incapacidade de interagir ou mesmo admitir trocas de votos, independentemente do seu tamanho. A regra é que cada um que toma decisões faça *uma opção discreta*:

A unidade é claramente residual, embora unificada pelos seguintes traços: cada participante pode somente votar; seu

²³³ Idem, ibidem.

²³⁴ Idem, ibidem, pp. 117-8.

²³⁵ SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada*. 1. O Debate... p. 286.

²³⁶ Idem, ibidem, pp. 311-2.

²³⁷ Idem, ibidem.

*voto é necessariamente expresse questão por questão; só conta se faz parte de uma maioria vencedora; e os resultados são sempre e necessariamente de soma zero. Reformulando o essencial: as coletividades votantes e dispersas não podem negociar, nem fazer acordos*²³⁸.

É necessário salientar, ainda, dois pontos. Primeiramente, dizer que a coletividade votante e dispersa não se define pelos números envolvidos, o que não permite afirmar que *os limiares de tamanho sejam irrelevantes*²³⁹. Há, depois, que distinguir entre os dois grandes casos da categoria: as eleições gerais e os referendos.

*No primeiro caso, os eleitorados em geral escolhem uma pessoa ou partido que passa, por sua vez, a ter o direito de tomar as decisões por eles. Assim, embora os resultados eleitorais tenham por si mesmos soma zero, o ato de votar é um voto no cargo que se projeta em **processos** que podem passar a ter (no parlamento, mas especialmente em seus comitês) resultados de soma positiva*²⁴⁰.

Retornando ao tema dos comitês, que Sartori pensa serem, raramente, adequadamente avaliados, tem-se como ponto a favor o fato de que *só pequenos grupos face a face, com um código operacional bem estabelecido, mas extremamente flexível (compensações recíprocas podem ser adiadas) permitem uma elaboração de decisões 'pensada' e discutida*²⁴¹. Neste sentido, eles são a unidade ótima de formação das decisões. Também são capazes de levar em conta a intensidade desigual das preferências, utilizando-as de forma eficiente. No caso específico dos "comitês de representantes", há que se acrescentar os seguintes méritos adicionais:

*(c) permitem uma redução drástica dos riscos externos (de opressão) sem aumento, ou com um aumento mínimo, dos custos decisórios (em comparação aos custos da assembleia); e (d) produzem resultados de soma positiva para a coletividade em geral (distribuição entre o **demos**). Por fim, mas igualmente importante, as minorias substantivas (étnicas, religiosas e outras), inexoravelmente derrotadas quando as decisões chegam ao voto majoritário, encontram nos comitês a situação onde (e) suas reivindicações mais intensamente preferidas têm uma boa probabilidade de obter aprovação*²⁴².

²³⁸ Idem, ibidem, pp. 315-6.

²³⁹ Idem, ibidem.

²⁴⁰ Idem, ibidem, p. 315.

²⁴¹ Idem, ibidem, pp. 316-7.

²⁴² Idem, ibidem.

Não se pode deixar de considerar, todavia, os limites que este sistema de tomada de decisões apresenta. Visto que os resultados de soma positiva geram basicamente mudanças incrementais, uma mudança rápida e decisiva demanda decisões de soma zero, com alternativas extremas, de *sim- ou-não*. Como aparentemente não há um sistema ótimo de fazer escolhas, as regras da maioria devem ser empregadas reconhecendo-se que têm deficiências e que elas *são melhor empregadas ou por faute de mieux, por falta de algo melhor, ou quando uma alteração dos eventos precisa ser levada a efeito a qualquer custo*²⁴³.

O passo seguinte é avaliar até que ponto um excesso da regra de comitê, ou mesmo da regra majoritária, passa a ser contraproducente. A análise do mundo real sugere que *em alguns países as regras majoritárias podem lidar com a 'intensidade', ao passo que, em outros, as regras decisórias devem submeter-se e adaptar-se às intensidades*. A distinção de Arend Lijphart²⁴⁴ entre “democracias majoritárias” e “democracias consociativas” facilita a compreensão de duas formas de atingir o equilíbrio entre as políticas de soma zero e as de soma positiva²⁴⁵. Para Sartori, a elaboração destes dois modelos foi uma importante contribuição para a teoria empírica da democracia, além de que *seu argumento em favor do tipo consociativo de democracia é ao mesmo tempo convincente e impecável em sua afirmação de que as sociedades segmentadas e profundamente divididas não podem basear-se na regra da maioria; sua opção é serem democracias consociativas, ou não serem democráticas*²⁴⁶. Provavelmente, as democracias serão tanto mais majoritárias quanto mais consensuais, homogêneas (culturalmente) e não-segmentadas (em sua estrutura de clivagens)²⁴⁷. Muito embora o que ocorra seja uma mistura de decisões majoritárias e não-majoritárias é possível afirmar que as proporções variam com base na idéia de que: *quanto maior a presença de minorias intensas, tanto menos um*

²⁴³ Idem, ibidem, p. 320.

²⁴⁴ apud SARTORI, G. *A Teoria ... 1. O Debate...* pp. 317-8.

²⁴⁵ *A democracia majoritária é, segundo Lijphart, apenas um tipo de democracia, a democracia inspirada pelo modelo Westminster; mas há um outro tipo de democracia, a democracia consociativa, onde a regra majoritária é substituída pela regra consensual conjunta e cujos princípios de funcionamento ('grandes coalizões, veto mútuo, proporcionalidade e autonomia dos segmentos) afastam-se claramente do princípio majoritário* (Idem, ibidem).

²⁴⁶ Idem, ibidem.

²⁴⁷ Idem, ibidem.

*governo com base em decisões de soma zero é aconselhável e democraticamente executável*²⁴⁸.

A maior parte das decisões não reflete inteiramente uma ou outra regra, isto é, não é efetivada privilegiando seja a regra majoritária, seja a regra da unanimidade. A oposição das minorias intensas faz com que as maiorias necessitem fazer concessões, criando uma espécie de *vontade majoritária atenuada*²⁴⁹. Quanto maior for a incidência do fator intensidade, maior será o número de não-decisões ou decisões do tipo comitê. E neste caso,

*as decisões unânimes ou quase unânimes dos comitês não resultam de forma alguma da regra da unanimidade, pois o elemento característico dessa regra, o veto, não desempenha papel algum no código operacional das compensações recíprocas retardadas. Podemos formular a conclusão da seguinte forma: a variável intensidade cria uma grande área intermediária na tomada de decisões, que não é fortemente ou estritamente majoritária e, no entanto, não se pode dizer que converta a regra da maioria numa regra substantiva da minoria*²⁵⁰.

Robert Dahl acrescentaria um outro aspecto - não tão otimista quanto o relacionado ao papel dos comitês - a esta análise de Sartori. Para ele, este seria o lado obscuro da democracia: em um governo representativo, os cidadãos, muitas vezes, acabam delegando poderes a uma autoridade extremamente discricionária em decisões muito importantes. Esta autoridade é delegada não só aos representantes eleitos, como também, de um modo indireto e intrincado, aos administradores, burocratas, funcionários, juízes, e mesmo às organizações internacionais. É este processo não democrático, que ocorre junto às instituições da democracia poliárquica, que ajuda os cidadãos a influir na conduta e nas decisões de seu governo; Dahl o qualifica de *barganha entre elites políticas e burocráticas*²⁵¹. Em princípio esta negociação entre elites deveria ocorrer dentro dos limites estabelecidos pelas instituições e processos democráticos. Só que eles são, muitas vezes, amplos, a participação e o controle popular nem sempre são *robustos* e as elites políticas e burocráticas possuem um elevado grau de discricionariedade. Em um país democrático, apesar de o controle

²⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 320.

²⁴⁹ Idem, *ibidem*, p. 321.

²⁵⁰ Idem, *ibidem*.

popular ser limitado, as elites políticas não devem agir despoticamente, mas estar sob controle. São as eleições populares periódicas que obrigam estas elites a levá-las em conta. Da mesma forma, as elites políticas e burocráticas, quando adotam decisões, controlam-se e influenciam-se mutuamente: *A barganha entre elites tem seu próprio sistema de pesos e contrapesos. Na medida em que os representantes eleitos participam no processo de negociação, constituem um canal através do qual os desejos, fins e valores do povo penetram nas decisões governamentais*²⁵². Os valores impregnam as decisões do governo através da participação dos representantes eleitos no processo de negociação.

Em substância, para Dahl: *As elites políticas e burocráticas dos países democráticos são poderosas, muito mais do que os cidadãos correntes, podem sê-lo; mas não são despóticas*²⁵³.

4.6. A TEORIA DAHLIANA E A AGENDA POLÍTICA DE SEU TEMPO

Uma outra faceta da obra de Dahl é a de que ele aborda diretamente o papel político desempenhado pelos EUA, durante o século XX. A percepção de Dahl no que concerne este país, que julga economicamente agressivo e arrogante, além das ações perpetradas sobre países como Guatemala, Cuba, Vietnã, República Dominicana fazem-no afirmar que elas *provavelmente ajudaram, em muitas partes do mundo, a desacreditar nas instituições da poliarquia e na crença em sua capacidade de justiça social*²⁵⁴. Até o final do século passado, os EUA acumularam *um sombrio histórico de intervenções na América Latina, onde algumas vezes derrubou algum governo de eleição popular ao intervir contra ele para proteger os interesses econômicos norte-americanos ou (segundo a versão oficial) sua segurança nacional*²⁵⁵.

²⁵¹ *el regateo entre elites políticas y burocráticas* (DAHL, Robert *La Democracia* ... p. 131).

²⁵² *El regateo entre elites tiene su propio sistema de pesos y contrapesos. En la medida en que los representantes electos participan en el proceso de negociación, constituyen un canal a través del cual los deseos, fines y valores del pueblo penetran en las decisiones gubernamentales* (Idem. *ibidem*)

²⁵³ *Las elites políticas y burocráticas de los países democráticos son poderosas, mucho más de lo que puedan serlo los ciudadanos corrientes; pero no son despóticas* (Idem. *ibidem* pp. 131-2).

²⁵⁴ DAHL, Robert A. *Poliarquia*... pp. 184-5.

²⁵⁵ ... *un sombrio historial de intervenciones en Latinoamérica, donde algunas veces derrumbaron algún gobierno de elección popular al intervenir contra él para proteger los intereses económicos*

Para ele, mesmo que *estes países não fossem exatamente uma democracia plena*, caso a intervenção dos EUA não tivesse ocorrido, ou melhor, se a política norte-americana se propusesse realmente a auxiliá-los *em seus passos iniciais em direção à democratização, suas instituições democráticas poderiam ter evoluído com o tempo*²⁵⁶.

Martha K. Huggins²⁵⁷ desvenda a evolução histórica da cooperação policial entre Estados Unidos e América Latina, demonstrando que, desde as primeiras décadas do século passado, os americanos haviam estabelecido a presença de representantes policiais em territórios que possuíam nas Antilhas e na América Central, passando progressivamente a treinar polícias locais no afã de monitorar os riscos eventuais que políticas hostis aos interesses políticos e econômicos norte-americanos poderiam representar. Neste período, *a política foi transformada em uma força de segurança para além do pleno controle do Estado nacional, em parte por ser ela utilizada para promover os interesses de outro Estado, e em parte pela degenerescência dos seus poderes de violência transformados em forças estratégicas*²⁵⁸.

O histórico da política intervencionista norte-americana é dividido pela autora em três etapas. Na primeira, ocorrida nas primeiras décadas do século passado, os EUA ampliaram *o alcance internacional de seu Estado capitalista por meio do policiamento pelas canhoneiras*²⁵⁹ sobre países essenciais para seus interesses políticos e econômicos, no Caribe e na América Central. Neste momento, é empregada a força militar direta, promovendo e instituindo forças policiais clientes, cujo objetivo era neutralizar a influência dos concorrentes europeus, estabelecendo a hegemonia norte-americana na região.

A partir da década de trinta e até o final da 2ª. Guerra Mundial, dá-se início a uma nova fase nesta política. Os EUA passam a delegar a ditadores locais, que

estadounidenses o (según la versión oficial) su seguridad nacional (DAHL, Robert A. *La Democracia...* p. 168).

²⁵⁶ *Aunque estos países latinoamericanos donde la democracia fue cortada en sus brotes no fueran necesariamente de democracia plena, si se hubieran librado de la intervención estadounidense –o, aún mejor, si ésta les hubiera ayudado en sus pasos iniciales hacia la democratización – las instituciones democráticas bien podrían haber evolucionado con el tiempo* (Idem, *ibidem*).

²⁵⁷ HUGGINS, Martha K. *Polícia e política: relações Estados Unidos América Latina*. Tradução de Lólio L. de Oliveira). SP: Cortez, 1998.

²⁵⁸ Idem, *ibidem*. p. 229.

²⁵⁹ Idem, *ibidem*. p. 231.

chegam ao poder com seu apoio, a missão de combater a oposição, integrando os exércitos e a polícias. Trata-se de uma *abordagem indireta da venda de proteção*²⁶⁰.

Após a 2ª. Guerra, a política intervencionista norte-americana modifica-se novamente. A partir daí, os EUA abdicam do controle direto e optam por formas de colaboração secretas, aproveitando-se do surgimento de ditaduras militares caracterizadas pela presença de forças policiais menos burocratizadas²⁶¹. Os funcionários da segurança nacional dos Estados Unidos passaram a ser os construtores destes novos estados:

Esses empreendedores da política externa norte-americana, e os políticos, diplomatas e policiais latino-americanos seus associados, podem ser considerados como parte de uma

²⁶⁰ Idem, ibidem, p. 50.

²⁶¹ Idem, ibidem, pp. 50-1. No caso da ditadura militar brasileira instaurada em 1964, para Huggins não existem dúvidas da responsabilidade compartilhada entre o governo dos EUA, desvendada pelo próprio congresso norte-americano, e o governo militar brasileiro na constituição de um sistema de repressão e tortura nos anos setenta (Idem, ibidem pp. 229-237).

Especificamente, sobre os acontecimentos de março e abril de 1964, ainda que o papel dos EUA na desestabilização do governo constitucional brasileiro fosse conhecido desde a época em que ocorreu, a possibilidade de uma intervenção direta daquele país, apoiando os golpistas, ficou durante muito tempo obscura para a maior parte da população. O tema era objeto de debates, salientando-se posições como a do brasilianista Thomas Skidmore, que passara a noite de 31 de março hospedado com o embaixador Lincoln Gordon, que negava qualquer interferência do governo norte-americano nos acontecimentos deste dia. Skidmore reconhecia que havia solidariedade e simpatia para com os rebeldes, mas nunca a possibilidade de uma invasão americana como do Panamá (BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República de 1961 a 1967*. (vol. 4). SP: Alfa-Ômega, 1977. p. 106).

Esta questão ficou definitivamente esclarecida com o decurso do prazo legal de *classificação* dos documentos que marcavam a passagem do Presidente Johnson pela Casa Branca, aos quais o jornalista brasileiro Marcos Sá Correa teve acesso, numa biblioteca do Texas, no ano de 1977 (CORREA, Marcos Sá. *1964: Visto e Comentado pela Casa Branca*. P. Alegre: LP&M, 1977. 160p.). Entre os documentos, 17 comunicados do Estado Maior Conjunto norte-americano registram a operação militar que, no dia 31 de março de 1964, foi acionada para funcionar como apoio estratégico aos golpistas:

Ela tinha um nome em código – Brother Sam (Irmão Sam). Mobilizou um porta-aviões, seis destróiers, um navio para transporte de helicópteros e quatro petroleiros. E ainda seis aviões de carga, oito de abastecimento, um de comunicações, oito caças e um posto de comando aerotransportado. Previu embarques de munição e um reforço de carabinas calibre 12 carregado para Porto Rico.

O Comando-Geral da operação foi entregue ao General-de-Divisão George S. Brown e de seus detalhes a Casa Branca tomou conhecimento através de um breve memorando endereçado ao Assessor Especial de Segurança Nacional, MacGeorge Bundy. A Brother Sam não entrou em ação efetiva: foi gradualmente desmobilizada a partir do dia 2 de abril, quando ainda se encontrava distante do ponto da costa brasileira para a qual se dirigia: Santos, no Brasil. Os navios deveriam chegar entre 8 e 11 ao objetivo da missão (Idem, ibidem, p. 8).

Em 1964, a perspectiva de uma intervenção direta do governo norte-americano era uma realidade. No entanto, a mobilização da operação *Brother Sam* ficou para a história como uma precaução desnecessária, pois a conspiração civil-militar brasileira havia sido vitoriosa no intento de depor o presidente constitucional. Ver também, CADEMARTORI, Daniela M. L. de. *Operação Três Passos...*

*'chantagem protecionista' gerida pelo Estado. Ao oferecer ajuda às políticas latino-americanas, os Estados Unidos foram um empreendedor internacional da construção de Estados, que promoveu seus interesses por meio do treinamento de policiais, tipo especial de 'chantagem protecionista' que, após a Segunda Grande Guerra, venderam para a América Latina e para outros Estados clientes do Terceiro Mundo*²⁶².

Mas a grande diferença entre as intervenções norte-americanas do início, e as ocorridas a partir da segunda metade do século passado, na América Latina, residia na aquisição, por parte das ditaduras latino-americanas, de uma ideologia capaz de justificar que se abrisse mão da autonomia da segurança interna, em troca da proteção que a nação intervencionista oferecia²⁶³. Esta ideologia havia começado a se formar ainda durante a 2ª. Guerra, com base na idéia de proteção contra a infiltração nazista. No entanto, *para efetivamente vender à América Latina a proteção da ajuda policial*²⁶⁴, foi preciso que ela sofresse modificações e adquirisse um caráter de contenção da Guerra Fria. A *ameaça comunista* era o que intimidava tanto os EUA quanto a América Latina, e passaria a justificar a ajuda externa especializada em segurança nacional *mediante pagamento*:

*De fato, fazer com que os países latino-americanos aceitassem e contribuíssem para o financiamento da ajuda policial acabou sendo uma forma de extorsão: os governos latino-americanos podiam optar entre aceitar a ajuda norte-americana às polícias, ou ainda perder outras formas de ajuda econômica não militar, ou ainda enfrentar o custo político e econômico muito mais elevado da ajuda militar norte-americana, ou enfim ficar sujeito a um golpe militar apoiado pelos Estados Unidos (p. ex. Cuba, Guatemala, Nicarágua), ou até mesmo a uma invasão norte-americana (p. ex. República Dominicana, Granada, Panamá)*²⁶⁵.

A relativa invisibilidade da *proteção* contribuía para legitimar esta ajuda policial. Tratava-se de uma forma de infiltração norte-americana na América Latina, bem mais invisível que a ajuda militar direta²⁶⁶.

²⁶² HUGGINS, Martha K. op cit., p. 231

²⁶³ Idem. ibidem. p. 232.

²⁶⁴ Idem. ibidem.

²⁶⁵ Idem. ibidem. p. 233.

²⁶⁶ Idem. ibidem, p. 234. A análise do caso brasileiro revelou a Huggins que a razão da ação policial apoiada secretamente pelos EUA, que levou diversas unidades policiais especializadas, antigas e

Por outro lado, a discussão travada internamente pela população norte-americana, sobre o significado destas intervenções, pode ser inferida dos argumentos que Dahl apresenta em sua obra de 1972, *Poliarquia*. A política externa intervencionista dos Estados Unidos era apoiada internamente pela população: a opinião média norte-americana acreditava firmemente que ela era praticada em países cujos regimes não eram democráticos, em nome da expansão da democracia. Muitos políticos e cidadãos norte-americanos não se opunham a esta política, e até a incentivavam. Neste contexto específico, um dos objetivos que Dahl persegue é o de provar a estes setores da população norte-americana os limites de um tal entendimento. A partir de sua teoria democrática, são os cidadãos, mais do que qualquer outro setor do estado, que têm poderes para modificar esta política.

As diversas condições, que parecem pesar nos diferentes regimes, demonstraram que uma reflexão aprofundada sobre o tema levava a conclusões do tipo: um país com pouca ou nenhuma experiência com instituições de contestação pública e de competição política, e que não vivenciou uma tradição de tolerância com as oposições políticas, tinha poucas chances de tornar-se uma poliarquia estável num curto espaço de tempo. Inversamente, países com *uma prolongada história de tolerância política competitiva e ampla participação dificilmente viram hegemonias*²⁶⁷.

Para Dahl, o sistema político norte-americano não é, *o auge da realização humana* e, muito menos *um modelo para o resto do mundo* como os *apologistas nacionalistas e politicamente analfabetos tão cansativamente insistem em dizer*²⁶⁸.

A história política dos EUA, indica que o processo de democratização é um movimento permanente. Ele foi desencadeado pela Revolução Americana, que apenas

recentes, de âmbito local e centralizadas, a entrarem em crescente conflito, foram suas características centralizadoras, profissionais e especializadas: *Vimos, no Brasil, que a degenerescência do controle, ou 'domínio por subcentros', foi facilmente engendrada por uma 'chantagem protecionista' relativamente centralizada: mesmo quando o Estado centraliza sua capacidade de oferecer proteção, ocorre necessariamente uma degeneração em direção a um mercado de concorrentes, cada vez mais distantes que procuram desempenhar papéis repressores e 'protetores'. Assim, parece previsível que a internacionalização e a centralização da ajuda policial norte-americana levasse à degenerescência – por meio da qual alguns tipos de controle social acabam se despreendendo da gestão direta do Estado – diminui os custos políticos da repressão, desviando a atenção nacional e internacional da violência estatal. Nas palavras de Alves, os esquadrões da morte são 'um alvo menos visível para a opinião pública interna e internacional [porque] desviam ... a atenção pública e o ódio que despertam' para outra parte* (Idem. *ibidem* p. 236).

²⁶⁷ DAHL, Robert. *Poliarquia*... p. 195

²⁶⁸ DAHL, Robert. *Um Prefácio*... op cit p. 145.

acelerou o que já estava ocorrendo nas colônias, e não terminou com o fim da luta pela Independência²⁶⁹. Não se trata de um sistema político estático: ele modifica-se para sobreviver²⁷⁰.

Trata-se de um *estranho híbrido* que não serve para ser exportado. Todavia, mantidas as condições sociais fundamentais para a democracia, ele permanece como um sistema relativamente eficiente, capaz de alcançar *o acordo, encorajar a moderação e manter a paz social em um povo inquieto e exagerado, que faz com que funcione uma sociedade gigantista, poderosa, diversificada e incrivelmente complexa*²⁷¹.

Este sistema político tem, como um dos componentes básicos do processo político, o fato de que as decisões são tomadas através de barganhas intermináveis:

*Numa era em que as eficiências da hierarquia foram enfatizadas em todos os continentes, sem dúvida nenhuma o sistema político americano normal constitui como que uma anomalia, se não, às vezes, um anacronismo. Isto porque, como meio para chegar a decisões altamente integradas, coerentes, em algumas áreas importantes – política externa, por exemplo – ele parece frequentemente funcionar de maneira frágil, beirando o colapso total*²⁷².

Apesar disso proporciona uma alta probabilidade de que todos os grupos ativos e legítimos sejam eletivamente ouvidos, em algum dos estágios do processo de tomada de decisões. É a convicção de que esta não é *uma vantagem banal em um sistema político*²⁷³, que faz com que Dahl acredite que vale a pena convencer grupos – grupos estes que têm uma grande chance de serem ouvidos na elaboração desta política – da desvantagem da intervenção norte-americana.

²⁶⁹ DAHL, R. *Poliarquia...* p. 196.

²⁷⁰ *Evoluiu e sobreviveu passando da aristocracia para a democracia de massa, atravessando a escravidão, a guerra civil, a difícil reconciliação entre Norte e Sul, a repressão dos negros e sua emancipação vacilante; duas grandes guerras de âmbito mundial, mobilização, ações militares em todos os quadrantes do mundo e volta a uma paz instável; passou por numerosos períodos de instabilidade econômica e uma depressão prolongada, como desemprego em massa, 'férias' agrícolas, marchas de veteranos, gás lacrimogêneo e mesmo balas; dois períodos de cinismo no pós-guerra, excessos demagógicos, usurpação de liberdades tradicionais, e tentantes, não raro selvagens tentativas de enfrentar os problemas de subversão, medo e tensão civil* (DAHL, Robert A. *Um Prefácio* ... p. 146).

²⁷¹ DAHL, R. A. *Poliarquia*, p. 196.

²⁷² DAHL, R. A. *Um prefácio* ... p. 145.

²⁷³ Idem, *ibidem*, pp. 145-6.

A partir destas constatações, Dahl passa a dirigir-se diretamente aos políticos norte-americanos *que possam querer transformar o governo de um outro país de uma hegemonia ou regime misto numa poliarquia*²⁷⁴. Eles precisam admitir que estão diante de problemas complexos, salientando-se a falta de conhecimento norte-americano *sobre a extensa cadeia causal que percorre, da ajuda externa às condições internas, as mudanças de regime*²⁷⁵:

*A situação mais promissora existiria num país onde os sete conjuntos de condições descritos mais atrás produzem um perfil altamente favorável ... mas onde, uma ditadura impopular se impôs sobre o país. A despeito das ilusões de alguns políticos e publicistas norte-americanos, países como esses são uma raridade estatística. A situação menos promissora existiria num país onde os sete conjuntos de condições produziram um perfil francamente desfavorável. Este aliás, é exatamente o caso numa parte preponderante dos países que precisam mais desesperadamente de ajuda econômica*²⁷⁶

Historicamente, existem três estratégias através das quais a ajuda externa norte-americana a estes países foi implementada - (1) invasão e ocupação do país pela força, substituindo-o por uma poliarquia, (2) apoio a movimentos democráticos/revolucionários, dentro do país, e (3) apoio ao governo existente com fundos, armas, etc, para forçá-lo a mudar²⁷⁷. A seu ver, todas resultaram em fracassos, já que a premissa da intervenção é equivocada.

A primeira estratégia conseguiu alguns êxitos e muitos fracassos. Naquele momento, a experiência de ex-colônias que haviam começado sua independência como poliarquias mostrava que em sua maior parte haviam se transformado em ditaduras²⁷⁸.

²⁷⁴ DAHL, R. A. *Poliarquia* ... p. 196.

²⁷⁵ Idem, *ibidem*.

²⁷⁶ Idem, *ibidem*, pp. 196-7. Dahl acrescenta também que existem países que apresentam um perfil misto, entre eles Argentina, Cuba, Tchecoslováquia, Grécia, Iugoslávia, Espanha e Taiwan.

²⁷⁷ Idem, *ibidem*, p. 197.

²⁷⁸ Além do mais, a primeira estratégia provavelmente tornou-se obsoleta devido aos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial. O colonialismo, em sua forma clássica de dominação direta, quase desapareceu, enquanto o 'neocolonialismo', na forma de penetração econômica e política de países nominalmente soberanos e independentes, não tem conduzido, até agora, aos estabelecimento da poliarquia, (...) a tragédia do Vietnã demonstrou quão ilusória é a crença de que os Estados Unidos podem estabelecer, a seu bel-prazer, a poliarquia em algum outro país pela força. (Idem, *ibidem*).

Também a segunda estratégia, a do governo de um país democrático envolver-se com movimentos políticos revolucionários de outro, pode fracassar. Provavelmente este primeiro país ficará *enredado, contra a sua vontade, nas disputas facciosas dos revolucionários*²⁷⁹. Além disto, em sua concepção, hoje, os movimentos democráticos já não são revolucionários e os movimentos revolucionários raramente são democráticos²⁸⁰.

E sobre a terceira não há praticamente nada a comentar, visto que ditadores e oligarcas não são facilmente seduzidos pela ajuda estrangeira a ponto de destruir seus próprios regimes²⁸¹.

Mas, diz Dahl, mesmo sabendo de tudo isto, caso o governo de um determinado país, seus líderes políticos, ativistas ou cidadãos em geral, permaneçam com a idéia de fazer avançar as perspectivas da poliarquia em outros países, é importante que façam a distinção entre as bases sobre as quais a ajuda econômica e técnica será dada²⁸¹.

Um primeiro argumento a favor desta ajuda econômica e técnica pode ser desenvolvido com base em considerações morais e humanitárias: países ricos devem fornecer ajuda aos países mais pobres, visando a redução da miséria. Esclarece que caso seja esta a justificativa, a natureza, a ideologia e a política externa do regime são *irrelevantes*²⁸², e também que não existem razões para que a alocação e a administração dos recursos não sejam feitas por organizações internacionais ao invés das organizações puramente nacionais.

Um segundo argumento, visivelmente um corolário do argumento anterior, é a afirmação de que num prazo longo, o desenvolvimento sócio-econômico favorece a poliarquia. Neste caso, é bom lembrar, como já foi dito antes pelo próprio Dahl, *o nível socioeconômico de um país é apenas uma das diversas variáveis que afetam as chances de poliarquia, e a relação entre elas não é nada simples, direta ou bem compreendida*²⁸³.

²⁷⁹ Idem, *ibidem*.

²⁸⁰ Acrescenta, também: *É dispensável dizer que os governos de poliarquias bem-estabelecidas provavelmente não arriscarão muito em favor dos revolucionários; nenhum país veio em ajuda à revolução húngara de 1954 ou aos tchecos em 1968* (Idem, *ibidem*, pp. 197-8).

²⁸¹ Idem, *ibidem*, p. 198.

²⁸¹ Idem, *ibidem*, pp. 198-9.

²⁸² Idem, *ibidem*, p. 199.

²⁸³ Idem, *ibidem*.

Mas ainda existe o problema da assistência militar, técnica e econômica a outros países, na suposição de que este auxílio produzirá uma transformação de seu regime de hegemonia em poliarquia. Neste caso, ele é taxativo:

O peso todo deste livro, creio eu, argumenta contra a racionalidade de uma tal política. Isso porque o processo de transformação é precariamente compreendido e complexo demais para justificá-la. O fracasso do programa de ajuda externa norte-americana na promoção de quaisquer transformações desse tipo em duas décadas dá um peso adicional a esta conclusão²⁸⁴.

Em resumo: existem *todos os motivos* para os países ricos reduzirem a miséria e o sofrimento dos países mais pobres - separando para tal uma parte substancial de suas *crescentes e fabulosas riquezas* - só que a justificativa deste auxílio não pode ser nunca o de que ele é feito com vistas a implementar a liberalização de um regime hegemônico, mas deverá ser encontrada na compaixão e na moral²⁸⁵.

Modificando um pouco o foco do problema, deslocando-o especialmente para a contribuição que a teoria dahlsiana pode representar para aqueles que dentro de um país governado por um regime hegemônico ou misto, pretendem a diminuição dos óbices a participações e às oposições políticas efetivas, é ele mesmo quem diz que, a princípio, esta teoria não contribui em nada²⁸⁶. Mas, mesmo que a teoria não possa ser usada taticamente, ela é útil porque traz algumas implicações para a estratégia dos que pretendem uma mudança no sentido das poliarquias. Dizer que as possibilidades são limitadas não é uma afirmação pessimista; para Dahl, ignorar as reais possibilidades da democracia traz mais danos duradouros às suas perspectivas do que enfrentá-las. Apesar disto, ele não endossa *um pessimismo cego nem, certamente, o viés, tão comum entre os norte-americanos, que sustenta que a democracia representativa exige uma conjunção única de condições tão excepcionalmente raras que apenas alguns poucos povos, como os próprios norte-americanos, são suficientemente afortunados de as possuir*²⁸⁷.

Repetindo, o panorama mundial mostra uma *variedade de circunstâncias em que as poliarquias, se é que preciso reverter novamente a este termo, operam hoje em*

²⁸⁴ Idem, *ibidem*, p. 200.

²⁸⁵ Idem, *ibidem*.

²⁸⁶ Idem, *ibidem*.

*dia*²⁸⁸. Contudo, se as perspectivas das oposições são determinadas por fatores fora de seu controle imediato, a escolha humana deliberada pode alterar o grau de liberdade de que desfrutam as oposições: as oportunidades de contestação são incertas, mas não acidentais²⁸⁹.

O inovador deve considerar o perfil e as limitações de seu país, ao traçar sua estratégia. Uma estratégia de mudanças, que permitam uma poliarquia plena, é razoável para um país com alguma experiência em política competitiva ou regime misto.

*Num país com perfil altamente desfavorável, a introdução imediata de uma poliarquia plena seria um objetivo utópico; pois mesmo que a hegemonia existente fosse derrubada ou se dissolvesse permitindo assim que um grupo de inovadores adotasse uma Constituição prescrevendo as instituições poliárquicas, esta Constituição dificilmente poderia ser efetiva, e as instituições por ela prescritas seriam vazias e efêmeras. No entanto, mesmo numa situação tão deprimente para o democrata, um Inovador poderia conseguir algumas mudanças que permitiriam uma maior participação e contestação e assim, num período mais longo aumentar, as perspectivas de uma poliarquia*²⁹⁰.

De mais a mais, há que se considerar que uma estratégia de liberalização também deve buscar as garantias mútuas contra a destruição. O axioma de Dahl faz ver que não se deve esperar a tolerância mútua de opositores em conflito, quando um deles parte do pressuposto que ela pode levá-lo à sua própria destruição. Provavelmente, ela só se estenderá entre grupos que não provoquem, entre si, graves danos. Em todo caso, uma estratégia que vise o aumento da tolerância pode ser alcançada através do desenvolvimento de governos representativos supranacionais. A autonomia relativa de instituições representativas num nível abaixo do nacional pode proporcionar à oposição oportunidades de obtenção de recursos políticos, auxiliando-a afim de que sejam aportadas *clivagens cruzadas* e facilitando-lhe o treinamento na arte de resolver conflitos e o manejo de governos representativos²⁹¹. A expansão da

²⁸⁷ Idem. *ibidem*. p. 201.

²⁸⁸ Idem. *ibidem*.

²⁸⁹ Idem. *ibidem*.

²⁹⁰ Idem. *ibidem*.

²⁹¹ Idem. *ibidem* pp. 208-9.

participação das oposições em eleições municipais pode socializar tanto a oposição quanto o governo.

Mas a análise da teoria dahlsiana não pode ser feita tendo unicamente por base suas proposições explícitas, levando em consideração apenas o que diz dentro do contexto histórico no qual trabalha²⁹². Autores como Paul Hirst²⁹³ afirmam que, durante a Guerra Fria o pluralismo e, conseqüentemente, a teoria democrática de Robert Dahl, seu mais conhecido representante²⁹⁴, foram explorados ideologicamente²⁹⁵. A teoria dahlsiana foi utilizada como apologia de endosso às democracias ocidentais que se opunham ao comunismo: as democracias ocidentais eram comparadas ao regime político da União Soviética, na tentativa de demonstrar que nelas havia uma maior influência política, além de uma competitividade política aberta. Vale dizer que esta teoria não foi usada com a finalidade efetivamente proposta, qual seja, *ver até que ponto muitas democracias ocidentais estão distantes*

²⁹² Sobre a contradição entre a pretensão do autor e o significado real de sua obra, Noam Chomsky lança uma luz ao afirmar que: *Os termos do discurso político têm tipicamente dois significados. Um é o significado do dicionário, e o outro é o significado usado para servir ao poder – o significado doutrinário* (CHOMSKY, Noam. *O Que o Tio Sam realmente quer* (Trad. S. Testa e M. Santarrita). Brasília: Editora UnB, 1996. p. 112). Um outro aspecto do vínculo entre a teoria e o contexto histórico é apontado por Marcus André Melo, para quem a proximidade da ciência política com os próprios órgãos governamentais apresenta um duplo risco: a possibilidade de a dimensão analítica ser subsumida em análises normativas e prescritivas e a de a agenda de pesquisa ser pautada pela agenda de governo (MELO, Marcus André. *Estado Governo e Políticas Públicas* in MICELI, Sérgio (org). *O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995) – Ciência política (vol. III)*. SP: Sumaré, 1999. p. 91).

²⁹³ HIRST, Paul. verbete “pluralismo” in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom et alii. *Dicionário do pensamento social ...* pp. 57-578

²⁹⁴ HOLDEN, Barry. verbete “democracia” in OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom et alii. *Dicionário do pensamento social ...* p. 182.

²⁹⁵ Este fato torna compreensível a crítica que radicais como C. Wright Mills e de marxistas como Ralf Miliband elaboram ao pluralismo: *Afirmam eles que o pluralismo é uma apologia sistemática das sociedades capitalistas ocidentais, que os pluralistas proclamam erradamente que o poder e a influência estão amplamente distribuídos e cometem grave equívoco ao sustentar que não existe desigualdade sistemática no acesso à competição política. Mills e Miliband afirmam que o poder está, de fato, monopolizado e que uma minoria está apta a controlar todas as decisões importantes que influam em seus interesses. Bachrach e Baratz sustentam que o grupo dominante é suficientemente poderoso para poder definir a agenda política, de tal modo que questões importantes para outros grupos simplesmente nunca chegam a ser matérias formais de decisão política* (HIRST, P. op cit., p. 576). Paul Hirst discorda destes críticos, pois entende que uma poliarquia existe enquanto os grupos que não são bem sucedidos acreditam que vale a pena competir e também que, com o tempo, este sistema mostra sua tendência a tornar-se cada vez mais inclusivo e competitivo. Neste aspecto, vale dizer que, para Dahl, as sociedades ocidentais só são pluralistas em um grau mínimo: *Cita o crescimento da influência dos partidos e movimentos trabalhistas na Europa – tendo sido previamente excluídos, concorreram e chegaram ao poder e passaram a exercer influência – e, nos Estados Unidos, a inclusão dos negros no sistema político e a destruição do sistema de segregação no Sul. De modo geral, tem faltado aos críticos radicais e marxistas a sofisticação metodológica necessária para construir um sério teste empírico do modelo pluralista, enquanto que Dahl, em especial, apresentara*

de uma poliarquia em pleno funcionamento, situação que se modifica nas obras de Dahl a partir do ano de 1982²⁹⁶.

Esta mudança, nos propósitos da teoria, ocorre nas décadas finais do século XX, em um clima de expansão dos regimes democráticos no mundo. Num primeiro momento, a ciência política mostrara-se incapaz de dar conta deste fenômeno, visto carecer de definições precisas sobre o que se queria dizer com o termo democracia no plano real. Fernando Limongi²⁹⁷ lembra que a definição de democratização de Dahl - como *um processo de ampliação da competição e da participação política* - mostrou-se capaz de propor critérios objetivos, a fim de que uma classificação dos regimes políticos reais pudesse ser elaborada, considerando uma maior ou menor aproximação do ideal democrático, solucionando esta carência da ciência política.

Essa forma de definir a democracia acabou por se constituir na referência fundamental de uma vasta literatura que Poliarquia contribuiu para criar, qual seja, a literatura dedicada a discutir a transição entre regimes políticos. É evidente que ou bem se sabe distinguir uma democracia de um regime autoritário, ou não há como se falar da transição de uma a outro. Por isso mesmo, todo e qualquer trabalho sobre transição de regimes começa justamente pelas definições de autoritarismo e democracia empregadas²⁹⁸.

A mudança na agenda de pesquisa dos cientistas políticos, ocorrida na década de setenta, fez com que estes passassem a indagar-se sobre as chances de um processo de democratização em países que vivenciavam governos autoritários. Pelas teorias democráticas anteriores, elas derivavam de *características sociais e históricas fora do alcance da ação humana*²⁹⁹. Somente países que se desenvolveram no século XIX poderiam experimentar processos capazes de desencadear o surgimento de instituições políticas democráticas. Países subdesenvolvidos e pobres estavam *condenados ao autoritarismo*, e mesmo os desenvolvidos não conseguiriam escapar deste destino³⁰⁰.

poderosos críticas ao modelo de Mills de uma elite do poder, assim como às abordagens marxistas da democracia (Idem, ibidem).

²⁹⁶ Idem, ibidem.

²⁹⁷ LIMONGI, F. op cit., pp. 11-12.

²⁹⁸ Idem, ibidem, p. 12.

²⁹⁹ Idem, ibidem.

³⁰⁰ Idem, ibidem. Limongi exemplifica esta literatura através dos trabalhos de Seymour M. Lipset, *uma das mais acabadas aplicações da teoria da modernização ao problema da explicação do sucesso das democracias* (Idem, ibidem). De acordo com esta teoria, a modernização, ou o processo pelo qual sociedades transitam do tradicional ao moderno, culminava com a urbanização, a educação, a

Há que acrescentar que os próprios acontecimentos políticos dos anos 70 ajudaram a impulsionar o abandono de teorias como a da modernização e afirmaram a necessidade de novas teorias. Muito ao contrário do que Lipset previra, a modernização dos países do 3º. Mundo associara-se ao surgimento de regimes autoritários. Ao longo de toda esta década, apenas dois países na América Latina haviam conseguido resistir *à maré ascendente do autoritarismo*. As explicações de Barrington Moore Jr. então foram invocadas para responder à questão de por quê a democracia havia fracassado: *a fraqueza do próprio processo de modernização, e sua*

comunicação de massa, etc. além, é claro, da obtenção de uma democracia estável. Assim, haveria uma relação direta entre grau de modernização da sociedade e democracia: esta última estaria vinculada diretamente ao desenvolvimento econômico. Pensava-se que: *Quanto mais próspera for a nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustenha a democracia. Desde Aristóteles até a atualidade, os homens têm argumentado que só numa sociedade abastada, em que relativamente poucos cidadãos vivam no nível de pobreza real, poderá existir uma situação em que a massa da população inteligentemente participe, da política e desenvolva a autodisciplina necessária para evitar sucumbir aos apelos dos demagogos irresponsáveis. Uma sociedade dividida entre uma grande massa pobre e uma pequena elite favorecida resultará numa oligarquia (domínio ditatorial do pequeno estrato superior) ou em tirania (ditadura de base popular)*(LIPSET, apud LIMONGI, p. 13).

Lipset ponderava que, quando a sociedade moderna alterava sua estrutura *de uma pirâmide alongada com uma vasta base composta pela classe inferior, para um losango com uma crescente classe média*, gerava uma estrutura social que podia permitir o surgimento de regimes democráticos. Estas transformações faziam com que desaparecessem os motivos para a eclosão de conflitos sociais violentos e extremados. Os conflitos eventualmente existentes seriam solucionados pacificamente através da competição eleitoral. Consoante tal raciocínio, a política tinha uma importância secundária, não possuindo autonomia alguma: o que se passava nesta esfera era reflexo do processo de transformação da estrutura social.

Claro está que a ótica da teoria da modernização inviabilizava o estudo da transição de regimes. Complementando a sua crítica a Lipset, Limongi sustenta que em sua *análise empírica, Lipset não recorreu a uma série temporal. Foram comparados os países desenvolvidos e subdesenvolvidos nos anos 50. Logo, a inferência segundo a qual o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos trará consigo a democracia encontra fundamento em uma teoria linear da história. Mais do que isso, supõe que a história seja única, que todo e qualquer país, em qualquer momento da história, passa pelos mesmos estágios. Assim, os países subdesenvolvidos representariam o passado dos países desenvolvidos e estes o futuro destes* (Idem, ibidem p. 15)

Barrington Moore Jr. romperia com esta visão ao estabelecer, no mínimo, três caminhos para a modernização: o das revoluções burguesas, ocorridas nas sociedades inglesa, francesa e americana; o segundo, também capitalista, ocorrera na Alemanha e no Japão, e havia desembocado, durante o século XX, no fascismo; e o terceiro, o caminho comunista, ou socialismo real, vivido pela União Soviética e pela China.

Segue-se, então, que a associação entre democracia e modernização, defendida por Lipset, aplicar-se-ia apenas a um grupo restrito de países. Em outros, a modernização poderia desenvolver perfis fascistas ou mesmo, comunistas. A ocorrência da democracia passava a depender então, *das alianças de classe consumadas ao longo do processo de modernização* (Idem, ibidem, pp. 16-17). Nos locais em que a burguesia não havia destruído a nobreza, a modernização levava a regimes não democráticos: no nazi-fascismo, as formas repressivas de trabalho no campo haviam sido preservadas através da aliança entre nobreza e burguesia, e no comunismo, a burguesia pré-1917 era frágil e o problema do campo permanecera intocado (Idem, ibidem).

Na teoria de Barrington Moore Jr., os homens estavam presos às decisões tomadas no passado. O destino político dos países no século XX, já havia sido decidido ao longo dos séculos anteriores (Idem, ibidem p. 17).

*incapacidade de eliminar formas arcaicas de dominação no campo estariam na raiz deste malogro*³⁰¹.

Na seqüência do desmantelamento da teoria da modernização, Samuel P. Huntington afirmaria que o insucesso das democracias devia-se ao processo de dissolução da ordem tradicional e sua subsequente mobilização social. Era a entrada das “massas” na arena política que ameaçava a democracia.

*Recém liberadas dos laços de dependência pessoal que estruturavam sua experiência social e política no campo, essas massas seriam incapazes de apresentar o comportamento moderado louvado por Lipset. Sob a democracia, líderes atenderiam a essas demandas, comprometendo a própria continuidade do processo de modernização, uma vez que a redistribuição de renda se faria a custa do investimento*³⁰².

A novidade que a contribuição de Dahl representou para o tema estava – ao contrário do que propunham Huntington e o próprio Lipset – em abandonar a ênfase na dificuldade de incorporação das massas ao sistema político. Assim, a única variação possível seria na *ordem dos avanços em direção à democracia ao longo dos dois eixos que a definem: a competição e participação política. A estrutura social não é sequer mencionada. Apenas variáveis políticas são consideradas*³⁰³.

Opondo-se a Lipset, Dahl sugere que a ocorrência de uma estrutura social favorável à democracia não se restringia apenas às sociedades modernas, isto é, democracia e subdesenvolvimento não eram incompatíveis. O grau de pluralismo social é transformado em critério explicativo para a ocorrência da democracia em países subdesenvolvidos como a Costa Rica.

*Por exemplo, a maioria dos países hoje desenvolvidos seriam sociedades pluralistas no século XIX e, por isso mesmo, teriam se tornado democráticos antes de se modernizar. Alemanha, Itália e Japão no século XIX, por seu turno, estariam longe de ser plurais*³⁰⁴.

³⁰¹ Idem, ibidem, p. 18.

³⁰² Idem, ibidem.

³⁰³ Idem, ibidem p. 21.

³⁰⁴ Idem, ibidem p. 19.

Junto com a afirmação da autonomia explicativa das variáveis políticas surgem as transições de regime como objeto de pesquisa³⁰⁵. Com isto, não foram descartadas as explicações baseadas na estrutura social; apenas o tema das transições não se justificava se não se considerasse que resultavam da ação de atores políticos. A ciência política precisava libertar-se da teoria da modernização e suas explicações calcadas no processo histórico de transformação das estruturas sociais, em suma, de teorias que não davam espaço à política, para poder compreender as transições para a democracia, ocorridas no final do século XX.

Em compensação, o colapso da União Soviética também dava início a uma nova fase na história da influência norte-americana sobre a política interna de outros países. Paralelamente à adoção de instituições políticas democráticas pelos países da Europa Central e do Báltico, ocorreu uma mudança na posição política dos Estados Unidos e da comunidade internacional em geral que passaram a opor-se a ditaduras em qualquer lugar do mundo, apoiando o desenvolvimento das instituições políticas democráticas em muitos países.

*Nunca antes, na história da humanidade, as forças internacionais – políticas, econômicas e culturais – haviam apoiado tanto as idéias e instituições democráticas. Assim pois, durante as últimas décadas do século XX, teve lugar uma mudança que marca uma viragem no clima político do mundo e incrementou consideravelmente as perspectivas para do desenvolvimento democrático*³⁰⁶.

Neste final do século é imperativo afirmar que o vigésimo é o século do triunfo da democracia. Mas é preciso, também, acautelar-se com este triunfo, visto que em muitos países, ditos democráticos, as instituições políticas são débeis e defeituosas³⁰⁷. Para Dahl, a explicação do triunfo democrático reside em que, fundamentalmente, as condições favoráveis haviam se estendido a todos os países do

³⁰⁵ Idem, *ibidem* p. 12.

³⁰⁶ *Nunca antes de la historia de la humanidad las fuerzas internacionales – políticas, económicas y culturales – habían apoyado tanto las ideas e instituciones democráticas. Así pues, durante las últimas décadas del siglo XX, tuvo lugar un cambio que marca un hito en el clima político del mundo e incrementó considerablemente las perspectivas para el desarrollo democrático* (DAHL, R.A., *La Democracia...* p. 168).

³⁰⁷ Neste ponto o autor menciona o QUADRO V (reproduzido na p. 275) para mostrar que o "triunfo da democracia" é consideravelmente menos completo do que às vezes parece. Nele são incluídos sessenta e cinco países entre os democráticos. Eles são subdivididos em três grupos: os mais democráticos, 35; os bastante democráticos, 7; e os marginalmente democráticos, 23 (DAHL, *La Democracia...* p. 186).

mundo³⁰⁸: na medida em que os impérios coloniais se dissolviam, que entravam em colapso os principais regimes totalitários e a comunidade internacional passou a apoiar a democratização, deixava de existir o perigo da intervenção de uma potência exterior que lhe era hostil. Também as ditaduras militares deixaram de ser atraentes, tanto para os civis quanto para os militares, quando aqueles perceberam que estes últimos não eram capazes de enfrentar os desafios de uma sociedade moderna: *De fato, muitas vezes demonstraram ser extremamente incompetentes. Desta forma, em muitos países foi eliminada ou reduzida consideravelmente uma das ameaças à democracia mais antigas e poderosas*³⁰⁹.

No entanto, muitos países nos quais a democratização se produziu não eram suficientemente homogêneos para conseguir evitar conflitos culturais sérios.

*Muitas vezes tratava-se de pequenos países, não de grandes aglomerações de culturas diferentes. Naqueles que se encontravam mais divididos culturalmente, funcionaram os ajustes consensuais. Em pelo menos um – a Índia –, nenhuma minoria cultural era o suficientemente ampla para governar. Pelo contrário, ali onde os conflitos culturais foram muito mais agudos, como em zonas da África e na ex-Iugoslávia, a democratização foi bastante desastrosa*³¹⁰.

Verifica-se um fenômeno novo na história humana: nunca antes tantos povos apoiaram as idéias e as instituições democráticas. Concomitantemente, as instituições do capitalismo de mercado se estendem de um país ao outro: *O capitalismo de mercado não só provocou um maior crescimento econômico e bem-estar geral, como também alterou fundamentalmente a sociedade de cada país ao criar uma ampla e influente classe média que simpatizava com as idéias e as instituições democráticas*³¹¹.

³⁰⁸ Idem, ibidem.

³⁰⁹ *De hecho, muchas veces demostraron ser extremadamente incompetentes. De esta forma, en muchos países se eliminó o redujo considerablemente una de las amenazas a la democracia más antiguas y poderosas* (Idem, ibidem, p. 185).

³¹⁰ *Se trató a menudo de pequeños países, no de grandes aglomeraciones de culturas distintas. En los que estaban más divididos culturalmente, funcionaron los arreglos consensuales. En al menos uno – la India –, ninguna minoria cultural era lo suficientemente amplia como para gobernar. Por el contrario, allí donde los conflictos culturales fueron mucho más agudos, como en zonas de África y en la ex Yugoslavia, la democratización fue bastante desastrosa* (Idem, ibidem, pp. 185-6).

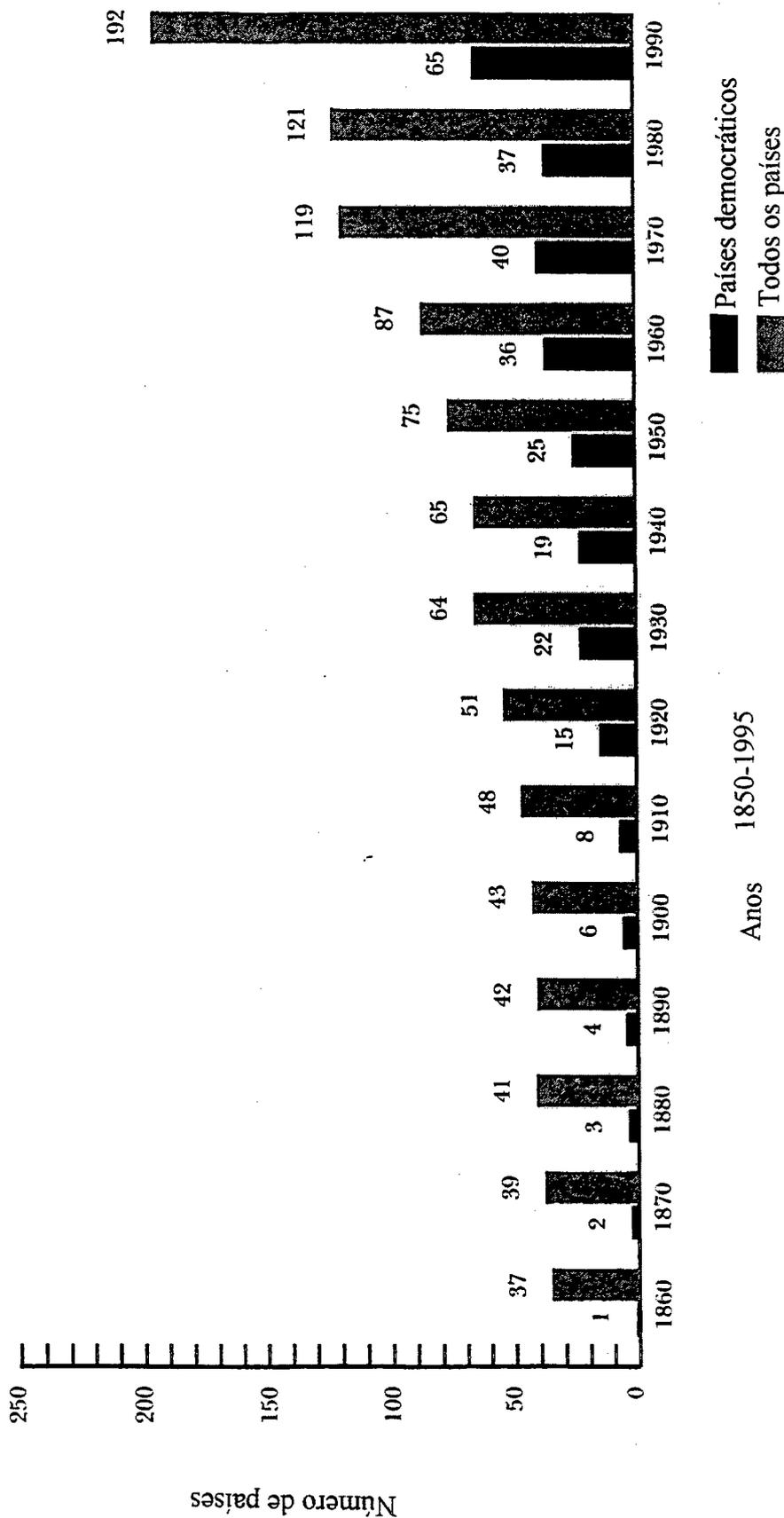
³¹¹ *El capitalismo de mercado no sólo provocó un mayor crecimiento económico y bienestar general, sino que también alteró fundamentalmente la sociedad de cada país al crear una amplia e influyente clase media que simpatizaba con las ideas e instituciones democráticas* (Idem, ibidem, p. 186).

A questão crucial, neste momento, é de saber se os êxitos democráticos serão mantidos no século XXI. A teoria da democracia de Dahl permite afirmar que a manutenção destas democracias dependerá do modo como os países que as adotaram enfrentarão seus desafiantes, um dos mais difíceis sendo, talvez, o representado pelas conseqüências contraditórias do capitalismo de mercado³¹².

³¹² Idem, *ibidem*.

QUADRO V

PAÍSES DEMOCRÁTICOS (COM SUFRÁGIO UNIVERSAL OU MASCULINO), 1995



Fonte: DAHL, Robert. *La Democracia ...* p. 14

[O liberalismo] ... é a forma suprema de generosidade: é o direito assegurado pela maioria às minorias e, portanto, o apelo mais nobre que já ressoou no planeta ... a determinação de conviver com o inimigo e ainda, o que é mais, com um inimigo fraco. (Ortega y Gasset)

CONCLUSÃO

Por contraditório que possa parecer, diz-se que o modelo político do Ocidente – a democracia liberal – vive hoje um momento de crise. Depois dos dramáticos acontecimentos de 1989-90 havia um sentimento generalizado, na opinião pública e também na comunidade acadêmica: eles eram consequência da vitória da democracia liberal sobre os regimes de “socialismo real”. A expansão das novas idéias seria apenas uma questão de tempo. Recém passados dez anos, ela passa, ao contrário, por vários questionamentos de ordem política e filosófica, em especial quanto à sua natureza e universalidade.

Da mesma forma, desde o colapso dos países ditos de “socialismo real”, os cientistas políticos consideram a dicotomia esquerda/direita um debate ultrapassado. A partir de uma idéia de centro radical, temas proeminentes da atual agenda política vêm sendo tratados numa perspectiva utópico-realista. Esta postura, embora reafirmando a importância da oposição esquerda/direita no campo da atividade política, em especial no âmbito político-partidário, considera que ela já não contém o mesmo significado teórico. Negar esta distinção, no entanto, oculta as tensões existentes na comunidade, dando uma idéia de falso equilíbrio de “centro”. Seria de melhor política reconhecer as tensões para administrá-las democraticamente, sob pena de ver-se despontarem, na sociedade, soluções autoritárias.

Uma teoria da democracia inclui, forçosamente, a busca por um melhor governo e a defesa de uma situação ideal. O comportamento político depende da idéia que se faz da democracia, do que ela pode e deve ser. Quando alguém diz que *aqui não existe democracia*, a afirmação e o comportamento que acompanham a assertiva pressupõem uma definição implícita (ou explícita) do modelo ideal. O público em geral reage a uma imagem que é um reflexo da construção teórica, o eco das conclusões a que chegou o pensar. Então, *se a democracia for incorretamente definida (por seus definidores), todos corremos a longo prazo o perigo de recusar algo que não identificamos direito e obter em seu lugar algo que não desejaríamos de formal alguma*¹.

¹ SARTORI, G. *A Teoria da democracia...* / 1. *O Debate* ...pp. 29-30.

Por outro lado, na esfera do pensamento político, quando se pergunta *o que é a democracia*, a resposta acaba por *provar e/ou preferir a democracia*². Em parte, porque o significado central do termo deve ser buscado em suas próprias derivações históricas. Assim, sempre se quis saber *Como podemos ser governados sem ser oprimidos?*, pelo menos, desde o início da civilização ocidental³. Atualmente, nossa resposta é a democracia liberal, e nela estão implícitas estruturas de comportamento modeladas por séculos de tentativas e erros. Caso tais estruturas sejam esquecidas, como bem diz Sartori, estaremos *apenas preparando de novo as condições do fracasso*⁴. É assim que, estritamente, a democracia não pode ser provada, mas proposta, sob o argumento convincente de que é preferível a qualquer outra realidade política que, julgada, trará uma proposta de solução: aceitá-la, rejeitá-la ou melhorá-la⁵.

Na clássica distinção de Bobbio, as teorias sobre as formas de governo apresentam-se sob dois aspectos: descritivo ou sistemático, e prescritivo ou axiológico. Tipologia alguma, no entanto, característica do aspecto descritivo, tem esta única função. O escritor político não se limita a *expressar um julgamento de fato; sem o perceber exatamente, exerce também uma outra função – a de exprimir um ou mais julgamentos de valor, orientando a escolha por parte dos outros*⁶. Dito de outro modo, uma teoria relativa a um aspecto da realidade histórica e social *é quase sempre também uma ideologia – isto é, um conjunto mais ou menos sistemático de avaliações, que deveriam induzir o ouvinte a preferir uma determinada situação a outra*⁷.

Chega-se então à seguinte questão: como é concebida a teoria democrática pelos autores abordados na presente tese? Se o foco da análise está na relação entre teoria e pesquisa, há que se observar sua tradução em termos de conceitos operacionais, ou aplicáveis como quer Sartori⁸. Já quando o foco está na relação entre teoria e prática, insiste-se na transformação dos meios em ações. O primeiro contato leva a uma descrição teórica das democracias existentes, enquanto que o segundo

² SARTORI, G. *A Teoria da ... /2. As Questões ...* p. 10.

³ Idem, *ibidem*.

⁴ Idem, *ibidem*, pp. 18-9.

⁵ BOBBIO, N. *Teoria geral da política...* p. 498.

⁶ Idem, *ibidem*, p. 29.

⁷ Idem, *ibidem*.

propõe uma teoria democrática plausível. Ambas permanecem empíricas, distinguindo-se formalmente: a primeira é extraída empiricamente, enquanto a segunda é empiricamente aplicável. Já as teorias não-empíricas podem ser definidas pelo seu contrário: não se baseiam nem na evidência, nem na prática, não são voltadas para a aplicação nem têm fundamento na pesquisa. O leque destas últimas, ditas especulativas ou filosóficas, éticas, axiomáticas ou racionalistas, é amplo.

No caso dos autores aqui abordados, observa-se que têm em comum a proposta de uma teoria operativa da democracia. Cada qual à sua maneira, estão interessados na forma através da qual a teoria se relaciona com a prática. São teorizações tanto prescritivas quanto descritivas, sem que tratem extensamente das normas que constituem o projeto democrático. É a teoria *tout court*, em que a democracia é um projeto, dependente do conjunto de idéias e ideais que o constituem.

As teorias também podem ser diferenciadas quanto aos seus enfoques, ou seja, as diversas maneiras – filosófica, científica, histórica – de se aproximarem do objeto *política*, e as das áreas, das esferas tradicionais ao mundo da prática – política, ética, jurídica, econômica, etc. E a filosofia da política surge no entrecruzamento destes dois enfoques. Bobbio, por exemplo, quanto à temática da filosofia política, lembra a mudança ocorrida com a substituição do problema do bom governo, que perdeu atualidade, pelo da boa sociedade. Hoje, *não se acredita mais que, para mudar a sociedade, basta mudar o regime político, como era possível acreditar quando o estado era tudo e a sociedade fora do estado era nada*⁹. Alain Touraine constrói sua teoria a partir da percepção da mudança, enquanto Bobbio e Dahl, apesar de a reconhecerem, tentam estabelecer uma posição intermediária entre os que valorizam a sociedade e os que institucionalizam a política. O reconhecimento da *derrubada do primado da política* não leva ao seu enfraquecimento. Assim, *as relações de poder político, e as instituições políticas constituem apenas uma rede que reúne os vários componentes sociais*¹⁰. Em suas análises, Bobbio abandona o tema dos jogos de poder e dedica-se ao exame do estado como complexo institucional. Por seu turno Touraine salienta que, para podermos afirmar que uma democracia é representativa, é preciso

⁸ SARTORI, G. *A Teoria da... /1. O Debate...* p. 36.

⁹ BOVERO, M. Introdução in BOBBIO, N. *Teoria geral da política...* pp. 17-8.

¹⁰ BOBBIO, N. *Teoria geral da política...* p. 395.

que os interesses sociais sejam representáveis, que tenham uma certa prioridade com relação às escolhas políticas¹¹.

A aproximação a um conceito de democracia na ótica da filosofia política – uma metodologia das ciências sociais, operação crítica que visa questionar os discursos que têm como objeto a política - é feita então, com base em uma definição ostensiva, deduzida da obra dos *historiadores do pensamento político*, cujo objetivo é chegar ao *problema geral, o problema da existência e da própria possibilidade de uma reflexão filosófica sobre o fenômeno da democracia*¹².

Esta tese, antes de mais nada, formula indagações: o que entendemos por democracia? O que distingue o governo democrático do não-democrático? Contém, outrossim, questionamentos implícitos: se um governo não-democrático faz a transição, para onde se dirige esta transição? Quando podemos saber se completou-a ou não? No referente às democracias em processo de consolidação, o que é exatamente que se consolida? E o que significa aprofundar a democracia em um país democrático? Se um país já é democrático, como pode chegar a sê-lo ainda mais ?

O próprio fato de a democracia possuir uma história extensa cerca de vinte e cinco séculos acabou por contribuir para a confusão e o desacordo, visto que, neste período, a democracia significou coisas diversas, cada época a redefiniu. Durante longo tempo desapareceu na prática, sobrevivendo apenas como uma idéia, mais como objeto de debate filosófico do que sistema político real. Nos poucos e estranhos casos em que realmente existiu, a maior parte dos adultos não estava autorizada a participar da vida pública.

Mas se em um sentido geral a democracia é antiga, a democracia na acepção atual é recente, sendo um produto do século XX. Basta observar que se hoje pressupomos que ela deva garantir o direito de voto a quase todos os cidadãos adultos, há pouco mais de cinquenta anos, aproximadamente a metade deles – no caso as mulheres – era excluída das eleições. E caso o sufrágio universal dos adultos seja o critério para considerarmos a existência ou não de democracia, há que constatar que em quase todos os países existem pessoas excluídas.

¹¹ TOURAINE, A. *Crítica...* p. 349.

¹² D'ENTREVES, Alessandro P. verbete "teoria da política" in BOBBIO, N. et alii. *Dicionário de política* ...p. 493.

Embora a democracia tenha surgido antes do liberalismo, na Idade Moderna ele a precede, fornecendo-lhe suas características fundamentais. A democracia experimentada na antiguidade partia da idéia da participação direta dos cidadãos na política; a concepção moderna caracteriza-se pela adesão ao governo representativo. Neste modelo democrático, o conceito de indivíduo é fundamental. Ele é capaz de produzir escolhas racionais e de conduzir a determinados fins. Na articulação do conceito de democracia moderna, os elementos democrático e liberal têm significados distintos, representando forças em tensão: o primeiro, reclamando a formação de laços de identificação, com vistas à delimitação do conceito de povo e de representação, enquanto o elemento liberal busca o respeito ao pluralismo e à autonomia do indivíduo.

É assim que, para analisar a democracia moderna, parte-se do liberalismo visto não como simples ideologia, mas como fenômeno que moldou grande parte do mundo moderno e cujas idéias confundiram-se com instituições políticas e sociais. Refletir sobre o liberalismo é reconsiderar alguns autores emblemáticos, como Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill e Joseph Schumpeter.

Quando este último elabora a crítica à sua teoria clássica, levando em conta as contribuições da teoria das elites, rompe com a incompatibilidade de princípio entre realismo político e democracia, estabelecendo novas bases para o tema. Pode-se dizer que, a partir de suas idéias de concepção liberal, a teoria das elites deixou de ser uma ideologia, para ser um fato. A prática democrática cresceu junto com o capitalismo, tendo sido o método democrático a arma política da burguesia em ascensão. Se para a teoria clássica da democracia quem governa é o povo, de que maneira é tecnicamente possível ao povo governar, pergunta-se Schumpeter. A solução apresentada consiste em substituir a expressão governo do povo por governo aprovado pelo povo, que conta com a lealdade da grande maioria das classes sociais.

A conceitualização de democracia de Alain Touraine surge da tentativa de harmonizar os valores da liberdade (enquanto limitação do poder do estado) e igualdade (princípio de resistência à partilha desigual dos recursos econômicos e políticos). Caracteriza-se, também, por distinguir três dimensões interdependentes: respeito aos direitos fundamentais, cidadania e representatividade. Inderpendentes, porque possuem um largo grau de autonomia, não são elementos constitutivos da

democracia¹³. Em comum com os outros autores analisados, considera que não há registro de democracia ideal, salientando, no caso, que o que existe são democracias reais privilegiando uma ou outra daquelas dimensões. A concepção histórica mais importante da democracia é a liberal, pois que surge do reconhecimento dos direitos fundamentais, e cuja preocupação central é a limitação, pela lei, do poder do estado.

O diálogo que Touraine preocupa-se em estabelecer dirige-se mais aos países que recentemente transitaram de ditaduras para as democracias do que à esquerda *propriamente dita*. A partir de uma análise mais sociológica que política, elabora sua contribuição na forma de conselhos, preocupando-se com a inclusão dos novos movimentos sociais no cenário político, fortalecendo assim o elemento sociedade civil. Afirma, outrossim, que movimentos sociais e democracia são indissociáveis: um sistema político perde sua representatividade e a própria confiança dos eleitores quando limita-se a considerá-los como expressão violenta de demandas impossíveis de serem atendidas.

A primeira condição da democracia é a autonomia da sociedade civil, sendo a separação entre sociedades civil, política e estado uma condição *sine qua non*. A distinção permite definir o espaço em que a democracia interage: o da sociedade política. Ora, a democracia não é um modo de existir da sociedade inteira. Necessita da autonomia da sociedade política, atuando como mediadora entre o estado e a sociedade civil, razão pela qual é definida como uma mediação funcional entre ela e o estado. Expressões como democracia popular deixam de ter sentido.

A idéia central do pensamento de Touraine é a de que, na definição de democracia são mais importantes os inimigos que ela combate do que os princípios que defende. Antes cabia aos democratas lembrar que não há democracia sem pluralismo político ou eleições livres. Hoje eles devem preocupar-se com a relação de fragilidade entre atores sociais e políticos. *É preciso descobrir os conflitos mais importantes de nossa sociedade e a natureza dos novos movimentos sociais que deverão ser levados à consideração dos partidos políticos*¹⁴.

Em suma, a democracia só existe se produzir-se e recriar-se constantemente. Muito mais do que uma idéia, ela é um processo: *uma mediação entre o estado e a*

¹³ TOURAINE, *O que é...* p. 62 e 45.

¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 62

*sociedade civil. (...) isso é, geralmente, mais bem compreendido pelos constitucionalistas e juristas do que pelos fundadores da filosofia política que procuram definir o espírito da democracia quando, afinal, esta é, antes de tudo, um conjunto de garantias de procedimentos que garantem o estabelecimento de relações entre a unidade do poder legítimo e a pluralidade dos atores sociais*¹⁵.

Quando o sistema político, que é um elo entre a sociedade civil e o estado, privilegia-o em detrimento daquela vislumbra-se o autoritarismo, qualquer que seja sua forma, burocrática, repressiva ou militar. Já se o sistema político tende à sociedade civil, pode ocorrer que ele perca sua capacidade de vincular-se ao estado que pode reagir antidemocrática, oligárquica, tecnocrática ou militarmente. Para termos um regime democrático é preciso que, simultaneamente, ocorram a liberdade das escolhas políticas e a representação dos interesses da maioria. É inútil e perigoso dar prioridade a um só destes elementos.

Uma das conseqüências da globalização da economia é o enfraquecimento do sistema político e do estado, já que ela leva a um *particularismo extremo das demandas sociais e culturais*¹⁶.

Atualmente é preciso combater o pensamento liberal que privilegia uma definição política da democracia e que, ao observar a sociedade, nega a existência de conflitos estruturais entre interesses opostos. Ao contrário, Touraine vê a sociedade como uma espécie de maratona: no centro um pelotão que corre cada vez mais depressa; na frente algumas estrelas que atraem a atenção do público; atrás, aqueles que, mal alimentados e mal equipados, vítimas de distensões musculares ou crises cardíacas, estão excluídos da corrida¹⁷. Ele tece considerações importantes e agudas sobre a teoria democrática em sua relação com a prática; no entanto, ao contestar ser democracia o que ele chama de definição liberal, é contraditório, pois que volta a ela quando faz remissões, seja à definição kelseniana: democracia como *formação da vontade estatal diretora por um colegiado eleito pelo povo com base no sufrágio universal e igualitário, isto é, democrático e tomando suas decisões por maioria, seja à noção de democracia mínima de Bobbio, ou até quando diz que são os juristas que melhor compreendem o que é a democracia.*

¹⁵ Idem, *ibidem*, p. 102.

¹⁶ Idem, *ibidem*, p. 66.

¹⁷ Idem, *ibidem*, p. 87.

Em suma, seu objetivo maior de salientar e reforçar a sociedade civil em uma democracia, faz com que conteste a concepção liberal. No entanto, as *regras de procedimento* não podem ser ignoradas, em sua definição: *elas não passam de meios a serviço de fins nunca alcançados, mas devem dar seu sentido às atividades políticas: impedir o arbitrário e o segredo, responder às demandas da maioria, garantir a participação do maior número de pessoas na vida pública*¹⁸.

Já Norberto Bobbio é um filósofo cujo pensamento considera a centralidade das idéias dos clássicos – *o estado dos temas recorrentes*, aqueles continuamente reformulados pela reflexão política, individualizando algumas grandes categorias que fixam em conceitos gerais os fenômenos que entram para o universo da política. Além disso fundamenta-se em estudos de direito constitucional e de evidência familiaridade com a ciência política.

Este autor estabelece um confronto entre liberalismo político clássico, mediado pela experiência italiana, e a tradição teórica do socialismo. Quando Bobbio reafirma energicamente a ligação entre liberalismo e democracia é um feito inestimável. Há que lembrar o debate com della Volpe, quando afirma que os direitos civis não são privilégios burgueses e que a teoria liberal do estado limitado não foi só uma barreira contra a monarquia absoluta, também o é *para qualquer outra forma de governo*¹⁹. De suas análises sobressai-se, igualmente, o fato de que somente o liberalismo político (liberalismo e não liberismo conforme a distinção de Croce) teria condições de viabilizar a passagem para o socialismo, sendo o fio condutor de suas intervenções teóricas uma defesa e *uma ilustração da democracia enquanto tal*.

A particularidade da teoria bobbiana consiste em constatar uma expansão da democracia para várias áreas da vida social, ao invés da substituição da democracia representativa pela direta, como pregavam alguns dos setores da esquerda. Insiste em que o sistema parlamentar é apenas uma das formas que permite colocar em prática o conjunto de processos de tomada de decisões coletivas através de representantes eleitos. Só que este sistema não ocupa senão uma pequena parte do tema da democracia moderna. É por isso que quando se fala em extensão da democracia,

¹⁸ Idem, *ibidem*, p. 20.

¹⁹ MERQUIOR, J. G. *O Liberalismo...*, p. 213.

muito mais do que a extensão do sufrágio, quer-se falar da extensão participativa a outros domínios que não os estritamente políticos.

A posição liberal progressista de Bobbio não remete ao aspecto econômico e muito menos político, no sentido estrito da palavra, mas ao seu sentido filosófico e cultural, assim como em Stuart Mill ela se caracteriza pelo papel substancial desempenhado pela liberdade humana na história, em oposição a todo tipo de providencialismo²⁰.

Bobbio remete às lições de Hans Kelsen sobre a criação de normas jurídicas, salientando a dimensão do estado enquanto estrutura de normas: o estado nada mais é do que uma idéia lógica útil, capaz de demonstrar a unidade do sistema jurídico²¹. A democracia nada mais é do que uma espécie particular de nomogênese, em que o destinatário toma parte na elaboração das normas²². Ela também é o produto de uma visão relativista, que considera inacessível ao conhecimento humano a verdade absoluta e considera, portanto, aceitáveis todas as opiniões alheias²³.

É inspirando-se pois, em Hans Kelsen, que Bobbio afirma não ser a democracia um conceito elástico: qualquer consideração política só pode ser válida quando a definição de democracia é mínima, isto é, quanto é considerada primariamente como um regime democrático, *um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados*²⁴. Esta é a única conceitualização capaz de oferecer um critério infalível para estabelecer a diferença entre democracia e autocracia. Como esta definição integra uma estratégia de compromisso entre as partes através do debate livre para a formação de uma maioria, ela reflete melhor a realidade da democracia representativa do que a da direta, já que o único modo de se chegar a um acordo, quando falamos em democracia, é considerá-la como um *conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos*²⁵. Nestes

²⁰ RUIZ MIGUEL, Alfonso. Estudio preliminar. Filosofia de la historia y historia de la filosofia en N. Bobbio in BOBBIO, N. *Estudios de la historia de la filosofia: de Hobbes à Gramsci* Tradução de J. C. Bayon. Madrid: Debate, 1985. p. 40.

²¹ MERQUIOR, J. G. *O Liberalismo...*, p. 168

²² KELSEN, H. op cit., p. 170.

²³ Idem, ibidem.

²⁴ BOBBIO, N. *O Futuro...* p. 12.

²⁵ Idem, ibidem, pp. 18-9.

procedimentos, o critério da maioria não pode valer como um critério absoluto e definitivo - *o que caracteriza um sistema político democrático não é o princípio da maioria, mas o sufrágio universal, ou se quisermos, o princípio da maioria a votações conduzidas com sufrágio universal*²⁶ - sendo prevista uma revisão periódica dos resultados (tutela da minoria)²⁷. A definição mínima de democracia prevê que, além das primeiras regras (um elevado número de cidadãos participando, direta ou indiretamente da tomada de decisões; a que estabelece a igualdade do voto e o critério da maioria), é necessária uma quarta condição: as alternativas de quem decide devem ser reais²⁸. A livre determinação da vontade individual pressupõe um conjunto de condições preliminares favoráveis (*reconhecimento e garantia dos direitos de liberdade, pluralidade de formações políticas, livre antagonismo entre elas, liberdade de propaganda, voto secreto etc.*)²⁹. Os direitos básicos do estado de direito, oriundos do modelo liberal, são essenciais para que a democracia funcione: *As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo*³⁰. Os pressupostos do estado democrático são o estado liberal e o estado de direito³¹. Direito e poder são *as duas faces da mesma moeda: só o poder pode criar o direito e só o direito pode limitar o poder*³². Bobbio adverte também para o fato de que o sistema representativo em estado puro nunca existiu, necessitou confrontar-se com o estado administrativo e, neste sentido, são novamente importantes as contribuições representadas pelas análises kelsenianas.

Um outro pensamento jurídico de Bobbio é expresso em sua análise da natureza contratualista do estado moderno. A partir de categorias típicas ao direito, faz ver como difundiu-se uma interpretação equivocada da complexidade das transformações que ocorreram nos planos econômico e social. Utiliza-se, então, uma terminologia das relações de troca, em oposição às de dominação: fala-se em privatização do público, voto de permuta, etc. Toda esta terminologia *oferece uma figuração* do direito público interno que surge entre o direito privado e o direito

²⁶ BOBBIO, N. *Teoria geral da política...* p. 435.

²⁷ BOBBIO, N. *Qual socialismo?...* pp. 80-1.

²⁸ Idem, *ibidem*, pp. 80-1.

²⁹ BOBBIO, N. *Teoria geral da política...* p. 436.

³⁰ BOBBIO, N. *O Futuro...*, p. 20.

³¹ Idem, *ibidem*, pp. 20-1.

público externo. Mas a vida política, diz Bobbio, é diferente: ela *se desenvolve através de conflitos jamais resolvidos em definitivo, e cuja resolução acontece mediante acordos momentâneos, tréguas e esses tratados de paz mais duradouros que são as constituições*³³. Considera a base individualista, e não apenas burguesa da sociedade moderna, assinalando também que *o impulso ascendente da idéia do contrato social moderno implica uma base social muito mais ampla do que jamais foi permitido...*³⁴. O projeto de um novo contrato social por parte da esquerda democrática é a única maneira, nem abstrata nem contraditória, de se falar em socialismo-liberal³⁵. Esta proposta surge da constatação da crescente ingovernabilidade das sociedades complexas, e das exigências dos indivíduos de determinar as cláusulas deste novo pacto de forma que, além de serem protegidas as liberdades fundamentais e a *propriedade adquirida através de trocas*, garanta-se uma igual distribuição de riquezas afim de diminuir a desigualdade dos pontos de partida. Para Bobbio, a solicitação deste novo pacto é tão generalizada que foi deslocada do plano dos estados nacionais para o internacional.

Embora se constate que o liberalismo de Bobbio não abrange os principais problemas da agenda neoliberal, tais como o papel do mercado ou as complexidades do jogo internacional do poder, é possível afirmar que indica caminhos de estudo, para a teoria política, destes dois temas: ao primeiro, não lhe dedicando um papel protagonista, e sim, sugerindo sua posição de obstáculo e, no segundo, *pregando a expansão da democracia para o domínio internacional*.

Como em Alain Touraine, o embasamento teórico de Bobbio sobre as questões democráticas é alicerçado num sólido conceito de sociedade civil. Com base na oposição sociedade civil/estado afirma que, no mundo contemporâneo, em função do crescimento do estado social, ocorreu uma verdadeira estatificação da sociedade, de par com uma enérgica socialização do estado, em função do crescimento de grupos de interesse, capazes de pressioná-lo. Não foi o estado que assumiu a sociedade civil; numa grande medida, são as forças sociais de baixo que permearam a esfera mais alta da autoridade estatal.

³² Idem, *ibidem*, p. 13.

³³ BOBBIO, N. *Contrato e contratualismo ...* p. 131.

³⁴ MERQUIOR, J. G. *op cit.*, p. 216.

³⁵ BOBBIO, N. *Liberalismo velho ...* p. 127.

O diálogo que Bobbio entabula com a esquerda européia, em meados da década de setenta, reafirma a idéia de que a complexidade dos estados modernos inviabiliza a democracia direta para a tomada de decisões nacionais. Entre a democracia direta e a representativa existe um *continuum*, em que nenhuma forma é boa ou má no sentido absoluto, mas sofre as contingências de sentido, tempo, lugar etc. Quanto ao tema da revogação de mandato, caro aos socialistas, Bobbio afirma que este princípio não é indiscutível. Ele mediatiza a proposta dos socialistas ao aceitar a idéia de que o mandato imperativo existe de fato quando os partidos estão organizados. É assim que, seguindo Kelsen (democracia significa um certo método de criação da ordem social, não o conteúdo desta ordem; se a igualdade continua a ser só a política é porque o proletariado não é a esmagadora maioria), Bobbio dirá que a democracia substancial tem a ver com o problema de superação do capitalismo. Além disso, a desconfiança que a teoria marxista do estado nutre em relação à democracia é decorrência de seu funcionamento em uma economia capitalista avançada. O método democrático, apesar do sufrágio universal, da formação de partidos de massa e um grau elevado de mobilização política, tem-se mostrado incapaz de manter as promessas feitas e permitir a passagem do sistema capitalista para o socialista. Quanto ao problema da participação, defende que reside muito mais nas formas de participar do que na quantidade e qualidade destas participações. Salienta que o controle da base, além de existirem centros de poder que não são submetidos a nenhum deles (exército e burocracia), passa a ser cada vez mais fictício na medida em que o centro se desloca. Mesmo em uma democracia socialista permanece o problema do controle ideológico.

Outro conceito importante a inferir dos pressupostos teóricos de Bobbio é o de estado de direito. Ele surge historicamente antes do estado democrático, não podendo com ele ser confundido, muito embora um juízo positivo sobre a democracia tenha obrigação de considerá-lo. A natureza desta relação é, na atualidade, tão íntima que o estado de direito *celebra* a existência da democracia: ela é *o governo das leis por excelência*. Neste domínio, Luigi Ferrajoli vai mais longe, partindo destas afirmações para concluir que situações em que os poderes públicos se negam a implementar o estado social de direito são situações de violação da democracia: o estado de direito não é só historicamente anterior ao estado democrático, ele é, axiologicamente

anterior. Do vínculo estabelecido entre democracia e estado de direito surgem dois tipos de democracia: a substancial, isto é, o estado de direito dotado de garantias efetivas, liberais e sociais, e a formal ou política, o estado político representativo, baseado no princípio da maioria como fonte de legalidade. Para ele, ou para o garantismo (seu projeto de defesa do estado de direito), a expansão da democracia deverá incluir os vínculos estruturais e funcionais impostos a todos os poderes afim de tutelar substancialmente direitos vitais sempre novos, elaborando novas técnicas para assegurar-lhes uma maior efetividade.

Bobbio e Touraine identificam-se em suas críticas ao estado paternalista. O liberalismo é sempre a doutrina do estado mínimo, e sua antítese é o estado que considera os súditos como menores de idade. Já a antítese do estado democrático, esta sim é o estado absoluto. É a prática da democracia, consequência histórica do liberalismo, que leva ao abandono do estado mínimo. A questão hoje reside em saber se o retorno aos princípios do liberalismo econômico, ou do mercado econômico, não comprometerá o mercado político.

Bobbio analisa a *crise* da democracia (que para ele não existe enquanto tal), sob a ótica de promessas não cumpridas e dos paradoxos. Nas situações por ele levantadas o termo *degeneração* não é adequado. Ocorre uma *adaptação natural dos princípios à realidade*, visto tratar-se de um conflito entre a democracia ideal e a real. Nas palavras de Ruiz Miguel ele explora o hemisfério dos fatos, reconstruindo em conceitos gerais as complexas articulações da realidade política e dos valores, distinguindo e confrontando os significados descritos³⁶. A análise das promessas não cumpridas, derivadas de seus aspectos ideológicos, mostra a necessidade de uma teoria realista da democracia. Veja-se o caso da pretensão de um estado sem corpos intermediários, que em última instância é uma promessa de democracia direta, quando o que temos na realidade é a democracia representativa moderna. Trata-se de um conceito forte que impede a análise profunda desta realidade representativa. Seguindo Bovero, conclui-se que em Bobbio o resultado deste contraste (entre ideais e rude matéria) reafirma a opção do autor por uma conceitualização mínima de democracia, redimensionando os diferentes graus de aproximação dos regimes reais ao modelo ideal, além de formar suas conclusões quanto à sua viabilidade, definitivamente

³⁶ apud BOVERO, M. Introdução in BOBBIO, N. *Teoria geral da política...* p. 47.

otimistas. A análise das promessas não cumpridas de Bobbio também conduz à constatação da necessidade de uma teoria realista (como a de Dahl) para se chegar a uma aproximação mais adequada do conceito de democracia.

A forma como Bobbio aborda o tema da crise democrática, através da oposição entre *ideais* e *matéria bruta*, possui uma correlação com a concepção apresentada por Robert Dahl, muito embora o primeiro prenda-se a uma análise de filosofia política, enquanto o segundo aproxima-se mais ao que se convencionou chamar de ciência política. A democracia perfeita não pode existir porque os valores últimos são pontos de chegada e não de partida. A democracia é o *processo lento mas irrefreável* de aproximação a esses valores, inatingíveis por incompatíveis³⁷. Em relação a este assunto Touraine, Bobbio e Dahl são unânimes, distinguindo-se os dois últimos do primeiro, já que alicerçam sua teoria na própria diferença.

A contribuição da teoria de Robert Dahl (assim como a de Norberto Bobbio) parte da teoria competitiva de Joseph Schumpeter, com o acréscimo de ênfase pluralista à sociedade civil. Alain Touraine também pretende este reforço, só que partindo de uma compreensão dos princípios da democracia e não da democracia real. Esta remissão aos princípios aproxima Touraine dos opositores da teoria competitiva da democracia - muitos autodenominando-se antielitistas, ou adeptos das teorias participativas da democracia - que partem de uma teoria exclusivamente preocupada com os ideais. Alain Touraine, no entanto, tem em comum com a teoria competitiva-poliárquica a pretensão de explicar como as democracias atuais funcionam, ou seja, elaborar uma teoria descritiva da democracia.

As três teorias apresentam, em maior ou menor grau, os aspectos prescritivos e descritivos. Distinguem-se, entretanto, por apresentarem explicitamente seu objetivo ou não. Robert Dahl reconhece que o que pretende é explicar como as democracias funcionam, isto é, uma análise descritiva. Só que em sua construção teórica observa-se que quando aborda a esfera ideal da democracia, fala do método prescritivo. As teorias madisoniana e populista corresponderiam à democracia ideal, enquanto que a poliárquica corresponderia a uma teoria da democracia real. Esta é uma preocupação explícita do autor: na discussão sobre a democracia, a incapacidade de distinguir entre

³⁷ BOBBIO, N. *Teoria geral* ... p. 422.

um ideal e uma realidade é o que mais induz à confusão³⁸. É assim que ele explicita as quatro variáveis através das quais os ideais se conectam a realidade: *o que é a democracia?; por quê a democracia? o que significa ou quais os critérios para poder determinar se um governo é democrático? e até que ponto o é.*

Partindo de uma definição mínima de democracia, que dá ênfase aos processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os líderes, Dahl oferece sua grande colaboração à realdemocracia através da sugestão aparentemente simples: utilizar o termo *democracia* apenas para designar o nível ideal do termo e acrescentar-lhe o significado de *poliarquia*; fala-se então, de democracia real. Esta sugestão deve estabelecer: a medida de aproximação das atuais democracias-poliárquicas ao ideal democrático contribuindo, de modo decisivo, para definir os contornos da concepção atual da democracia. Com uma definição concisa das metas a serem atingidas por um regime poliárquico – quais sejam, ampliação da competição e da participação política – e seus requisitos mínimos, deve ser possível reconhecer um sistema político democrático, a partir de seu ideal negativo, ou seja, o de uma hegemonia política.

Quando Dahl retoma a distinção entre democracia ideal e real, opondo as poliárquias às democracias, refaz paralelamente as grandes questões da filosofia política, configurando as perguntas a serem dirigidas ao mundo político (*o que é? Por quê? que instituições requer? que instituições favorecem?*). Sem fazer referência explícita a clássicos como Bobbio, ele mantém um denso vínculo com os temas da tradição e reflexão políticas. Situando as perguntas nestes dois planos, esclarece o *nível/local* em que estão as dificuldades de concretização da democracia, bem como o quanto estes problemas são intrínsecos ao funcionamento da democracia e afetam os ideais democráticos.

Já ao afirmar que as seis instituições políticas da democracia poliárquica (*1. cargos políticos eleitos; 2. eleições livres, impessoais e frequentes; 3. liberdade de expressão; 4. fontes alternativas de informação; 5. autonomia das associações; 6. cidadania inclusiva*) são respostas a demandas em favor da inclusão, é possível traçar um paralelo com as análises de Bobbio que mostra como as demandas em favor desta inclusão são crescentes, respondidas historicamente através da solução de

³⁸ DAHL, R. *La Democracia...* p. 35.

compromisso representada pelo estado de serviços, fazendo surgir no momento atual a crise de ingovernabilidade dos estados. Faz parte do mecanismo das poliarquias, que *realmente existem*, a necessidade de aperfeiçoar seus sistemas de competição e incorporação popular.

Um dos momentos em que Dahl demonstra explicitamente seu vínculo com a teoria competitiva da democracia é quando formula seu conhecido *famoso axioma*: a democracia poliárquica exige que, do ponto de vista das elites que competem, os custos da tolerância sejam menores que os da tentativa de supressão dos adversários. Mas em Dahl a democracia não surge vinculada, de modo determinante, ao processo de modernização ou desenvolvimento, dependendo do grau de pluralismo da sociedade. Já para Alain Touraine, desenvolvimento e democracia são, a longo prazo inseparáveis³⁹. O desenvolvimento - *conjunto de relações sociais, ao mesmo tempo que uma política econômica* - é uma consequência de um *sistema de gestão política da mudança social*, isto é, da democracia. Porque consegue fazer com que a economia se liberte do domínio do estado ou de uma oligarquia, a pré-condição do desenvolvimento é a economia de mercado, isto é, a destruição dos controles políticos. Muitas vezes são os regimes autoritários que impõem a passagem para uma economia de mercado (Chile e Peru, na história recente), mas feita a transformação, o principal meio para criar um desenvolvimento auto-sustentado é a democracia entendida como autonomia da sociedade política.

Para atenuar esta posição inicial, em um outro momento, Touraine, criticando a concepção liberal de democracia, afirma que, na medida em que ela se reduz ao funcionamento das instituições políticas, torna-se um atributo dos países desenvolvidos. Esta concepção levaria a uma confusão entre o que é problema do sistema político e sua capacidade de responder a tais problemas no interesse da maioria. Só que, nos países não desenvolvidos, a ação democrática continua a existir e atua muitas vezes substituindo os elementos arbitrários da lei e os interesses das elites pelos interesses do maior número de pessoas, mesmo que a partilha do poder seja feita entre duas facções da oligarquia. Sem que se aceite a postulação inicial deste autor (de compatibilidade entre democracia e desenvolvimento) claro está que nestas duas afirmações, a contribuição da teoria poliárquica poderia representar um avanço: se, a

³⁹ TOURAINE, A. *O que é...* p. 214.

longo prazo, democracia e desenvolvimento são inseparáveis, trata-se da democracia em sentido ideal, e nos casos de países não desenvolvidos, de diferentes graus de aproximação das democracias poliárquicas.

Apesar de sua teoria poder representar uma solução à contradição aparente entre as duas formulações de Touraine, para Dahl a ocorrência de uma estrutura social favorável à democracia não se restringe apenas às sociedades modernas: democracia e subdesenvolvimento não são incompatíveis. Sua obra rompe com o esquema explicativo imposto pela teoria da modernização elencando variáveis institucionais – relações executivo-legislativo e sistema partidário – para explicar o sucesso das democracias.

Mas a democracia não é só vista como um procedimento de governo; ela também é, intrinsecamente, um sistema de direitos, já que estes são elementos necessários às instituições políticas democráticas. *Os direitos se encontram entre os pilares essenciais de um processo de governo democrático*⁴⁰. Apesar destas afirmações, Robert Dahl reflete pouco sobre a relação entre estado de direito e democracia. Afirma que o estado de direito é parte fundadora, no plano da democracia real, mas não o considera como uma das instituições necessárias a um governo democrático e muito menos o eleva à condição essencial ou favorável às instituições democráticas, capaz de garanti-las. Ao confrontar as diferenças entre as constituições dos países democráticos, pode-se ter uma idéia mais clara do papel desempenhado pelo direito em uma democracia: em países onde as condições de fundo são altamente favoráveis, as constituições não têm um efeito importante; provavelmente haverá estabilidade democrática com qualquer tipo de constituição. Presentes condições desfavoráveis, é improvável que a democracia seja preservada e isto independe do tipo de constituição. Porém, frente a condições mistas, a escolha de um projeto constitucional pode ajudar a sobrevivência das instituições democráticas. Como para ele o processo democrático não é independente das condições históricas - a democracia só surge quando estão presentes as condições adequadas - sua teoria não conclui que, historicamente, uma virada da hegemonia para a poliarquia seja inevitável. As condições que favorecem as poliarquias *são comparativamente incomuns e não são fáceis de se criar.*

⁴⁰ DAHL, R. A. *La Democracia...* pp. 59-60.

Outra grande contribuição de Robert Dahl reside na consideração da utilidade que poderia representar para a teoria da democracia a suposição da existência de alguma maneira de comparar intensidades de preferências. A análise do funcionamento dos comitês, uma solução de Sartori ao problema da intensidade de preferências, faz com que Dahl saliente ser este um dos lados obscuros da democracia. Trata-se de um processo não democrático, consequência da delegação de poderes a autoridades extremamente discricionárias por parte dos cidadãos; em outras palavras, da *barganha entre elites políticas e burocráticas*. Em um país democrático, apesar de o controle popular ser limitado, as elites políticas não devem agir despoticamente, controladas que estão por eleições periódicas, diz Dahl.

Assim como as contribuições de Alain Touraine e Norberto Bobbio, a análise das obras de Dahl não pode ser separada do fato que revela, clara e explicitamente, preocupações que variam conforme o calor dos acontecimentos do final do século XX. Elas giram em torno da política interna de seu país, e respectiva influência sobre o mundo; em suma, em torno das possibilidades de sua teoria contribuir significativamente para difusão de poliarquias plenas. Na tentativa de responder às perguntas que formula, necessitou aprimorá-las, sem por isso perder o conteúdo básico da distinção entre os planos ideal e real, a fim de dar conta de uma realidade complexa.

Quando Robert Dahl afirma que um governo democrático evita a tirania, diz que uma "sombra" paira sobre muitos governos populares, que tratam cruelmente pessoas de fora de suas fronteiras. Sugere, então, a necessidade de se criar um código internacional de direitos humanos, isto é, de expandir a democracia da esfera nacional para a internacional. Aqui há uma unanimidade: os problemas da democracia só podem ser resolvidos em nível mundial, visto que as relações internacionais influenciam cada vez mais o funcionamento dos regimes políticos nacionais. Hoje, mais do que nunca, a política interna dos países é determinada pela política internacional e pela constelação de interesses das potências hegemônicas com as quais os estados são obrigados a conviver. Ao abordarmos a não-governabilidade das democracias em um plano nacional não há como olvidar que este problema apresenta-se também ao sistema internacional, no qual o primeiro está inserido. Mas este é um setor das decisões políticas excluído do debate público. Como bem diz Bobbio, *De*

*tudo aquilo que se decide, ou se trama, nesse subsolo, o povo soberano não sabe absolutamente nada, e aquilo que sabe está quase sempre errado*⁴¹. Se a esfera da política externa é reservada de fato, ao executivo, ela é também a esfera na qual *desfrutam de maior liberdade de movimentos os serviços secretos, que estão ligados, secretamente, como é natural, a serviços secretos de outras nações, em uma rede de canais subterrâneos cujo acesso é negado ao cidadão comum, que decai, nessa situação, de soberano a súdito*⁴². Acrescente-se que, enquanto os estados democráticos viverem em uma comunidade que inclui países não-democráticos, sendo ela própria não democrática, *o regime dos estados democráticos também será apenas uma democracia incompleta*⁴³.

Diante de tudo que foi exposto, fica uma questão em aberto, quanto à possível contribuição deste trabalho de construção, desconstrução e reconstrução teórica no campo da democracia, para a análise da realidade brasileira. Antes de mais nada, vale ressaltar que o trabalho realizado não teve como intenção fornecer nenhum tipo de agenda política para o Brasil ou outros países. A análise produzida teve por objetivo principal buscar novos horizontes ao estudo da democracia, pensando em como ela pode servir de modelo de organização social neste limiar do terceiro milênio. No entanto, através das condições da democracia nos países em desenvolvimento, algo pode ser dito. Primeiramente, é preciso definir com precisão os termos para que não acabemos por designar regimes autocráticos como sendo democráticos. O caso da América Latina, em particular, o tema sobre o final dos regimes autoritários que antes haviam derrubado os estados *nacional-populares*, não permite reduzir a democracia a uma definição unicamente negativa e pensar que o resultado das transições foi a consolidação da democracia no continente. Para podermos falar em democratização, não basta que o monopólio militar tenha sido abolido e instauradas eleições livres. Nestes países, as desigualdades sociais aumentaram, os direitos do homem continuam a ser violados, faltando também uma consciência da cidadania. Se a internacionalização da economia capitalista (globalização financeira) do final do século XX favoreceu a expansão da democracia no mundo – atuando como um *poderoso dissolvente* dos regimes autoritários, no caso do Brasil, há uma enorme

⁴¹ BOBBIO, N. *Teoria geral da política...* p. 383.

⁴² Idem, *ibidem*, p. 384.

⁴³ Idem, *ibidem*.

dívida social, gerada e herdada por esta economia, que é preciso ser paga para que a democracia consiga manter-se, mesmo em nível de democracia poliarcial.

As transformações ocasionadas pela introdução da economia de mercado e o surgimento de uma sociedade moderna, não são tão “benéficas” para países como o Brasil, quanto pretende Dahl (em sua quinta condição). Quando esta economia transforma a sociedade de latifundiários e camponeses em empregados, não se dá *em direção* a um país de habitantes com educação, moderadamente seguro e urbanizado. Na verdade, uma grande parte da massa de camponeses, liberadas do campo, foi para as cidades, formando um cinturão de pobreza ao redor delas, de massas urbanas empobrecidas e sem educação. O processo no Brasil foi muito mais cruel, em razão da grande dívida social não ter sido saldada, necessidade imperiosa para a sobrevivência dos regimes democráticos.

Quando Dahl refere-se às *duas caras* do capitalismo e menciona a segunda, que é o surgimento das desigualdades, sugere que seu aspecto modernizador poderia compensar as desigualdades. Isto não é o que se observa no Brasil: as desigualdades criadas e herdadas são muito maiores que a capacidade do mercado de compensá-las.

De acordo com os conceitos de democracia e estado liberal pensados por Bobbio, podemos concluir também que a transição brasileira deveria ocorrer não somente em direção à democracia, mas também em direção ao estado liberal (entendido enquanto estado de direito). Seria a passagem de um governo despótico para uma liberal-democracia.

Em países como o Brasil, com uma tradição histórica de “patrimonialismo” e burocracia exacerbada, o estado de serviços, quando se implanta, necessita reverter/transformar toda esta estrutura em serviços para a população, o que foi feito somente em parte, persistindo um setor imenso que não se adapta ao novo estado social e a ele excede. Aqui, portanto, o caminho histórico do estado de serviços é diferente. A burocracia é preexistente. O que existe de estado de serviços, que de resto nunca existiu em sua totalidade, foi criação estatal em épocas em que não cabia falar em estado democrático e muito menos em estado liberal. Temos então um estado burocratizado ao lado de um estado interventor na economia, de resquícios do estado autoritário anterior, e um arremedo de estado de serviços convivendo com tentativas de implantação do estado democrático.

Embora no senso comum a democratização brasileira tenha se consumado com a realização de eleições livres e competitivas, tudo o que foi dito levanta dúvidas sobre a necessidade de completar outras etapas, no processo de transição, a fim de que a sociedade possa considerar-se livre dos riscos de reversões autoritárias. Outra questão é a de se o Brasil teria ingressado nas chamadas *democracias delegativas*, onde estariam ausentes mecanismos efetivos de controle da ação dos governantes, além de outras características tais como: *surgimento de tendências plebiscitárias nos processos eletivos; personalização e concentração de poder no executivo; sistemas multipartidários e fragmentados, não permitindo a formação de coalizões políticas capazes de governar; relações conflituosas entre executivo e o legislativo, com forte ingerência sobre a ação do judiciário, dificultando seu funcionamento; crises econômica e social extraordinariamente profundas*⁴⁴.

Aliada a toda esta situação temos que, no Brasil, o estamento militar não parece estar controlado pelo poder civil. Como demonstram os trabalhos de Jorge Zaverucha, o setor militar encontra-se afastado das posições mais importantes do executivo, sem ter suas ações fiscalizadas pelas autoridades legalmente constituídas, o que caracterizaria uma situação de *tutela amistosa*.

Mas para poder-se falar da democratização brasileira é preciso em uma visão ampla compreender que ela se dá em um plano internacional, e que existem determinadas condições. A partir daí sim poderemos dizer, com Zaverucha, que este processo envolve quatro etapas: 1) final do regime autoritário; 2) início de um governo democrático através do sufrágio universal; 3) *instalação de um regime democrático com o conseqüente*, 4) *estabelecimento de relações civil-militares democráticas*⁴⁵. Em 1985 encerrou-se a primeira etapa, com o final do regime autoritário e a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral. A eleição de Fernando Collor de Mello inauguraria a segunda etapa.

Mas, para Zaverucha, existe um pacto político informal: *os civis são governo mas permitem que as Forças Armadas sejam também poder, e estas em troca não golpeiam as instituições políticas, pelo contrário, garantem a governabilidade nos*

⁴⁴ O'DONNELL, G. apud BORGES FILHO, Nilson. A democracia das incertezas in BORGES FILHO, N. *Sobre o sagrado...* p. 135.

⁴⁵ ZAVERUCHA, J. *Frágil democracia...* p. 296.

momentos de crise. Em termos dahlsianos a razão deste pacto informal residiria na falta de inclusão da maior parte da população.

Considerando-se o cenário social, se democracia tem a ver com o exercício de direitos, a inclusão é difícil *para pessoas tão fragilizadas*. Então: *Ainda temos uma transição incompleta, ou seja, ainda somos uma 'democracia iliberal' onde se praticam os ritos formais eleitorais, mas os eleitos, logo a seguir, mutilam as liberdades políticas e econômicas...*⁴⁶

Como adequar os instrumentos de política democrática, e a concepção liberal de sociedade, à realidade mundial neste início de milênio? O agravamento da pobreza em mais e mais países (onde parcelas significativas da população vivem abaixo da chamada linha de pobreza), o aumento da distância que separa os países ricos dos pobres, a desigualdade na distribuição de renda, o crescimento da intolerância étnica e religiosa em algumas regiões do mundo são compatíveis com a vivência democrática?

Não existem respostas perfeitamente acabadas para estas questões e o presente trabalho não teve como objetivo fornecê-las. A intenção que subjaz a estas considerações não é a de fornecer respostas, e sim a de problematizar alguns tópicos que se tornaram recorrentes ao longo do estudo, analisando o estágio atual da problemática da democracia, aprofundando esta análise na teoria da democracia liberal - na forma pela qual ela vem sendo desenvolvida por Touraine, Bobbio e Dahl, principalmente - por acreditar se constituírem em teorias que permitem superar algumas das limitações teóricas da democracia participativa, abrindo novas perspectivas no campo da filosofia política, sem nenhuma intenção universalizante ou totalizadora.

⁴⁶ Idem, *ibidem*, 310.

BIBLIOGRAFIA

AGUILA TEJERINA, Rafael del. Presentación: La Transformación de las relaciones políticas. in ALCÂNTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

AGUILA TEJERINA, Rafael del. La Transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso. *Revista de estudios políticos*, Madrid: CEC, n. 25, 1982. pp. 101-127.

ALCÂNTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

ALCÂNTARA, Manuel. De la Reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina. in ALCÂNTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1979)*. Tradução de C. Marques. Petrópolis: Vozes, 1984. 337 p.

ANDERSON, Perry. As Afinidades de Norberto Bobbio Tradução de Heloísa Jahn in *Novos Estudos CEBRAP*, julho de 1989, no. 24, SP. pp. 14-41.

ANGELL, Alan. O Apoio internacional à transição para a democracia na América Latina. in *Lua Nova/ Revista de Cultura e Política*, SP: CEDEC, n. 21 out. 1991. pp. 87-104.

ARENDT, Hannah. *O Sistema totalitário*. Tradução de Roberto Raposo. Lisboa,

Publicações Dom Quixote, 1978. 622 p.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Ed. UnB, 1985. 317p.

BADIA, Juan Ferrando. *Del Regimen autoritario de Franco a la democracia: la transición política*. Costa Rica: CAPEL, 1988.

BASBAUM, Leôncio. *História sincera da república de 1961 a 1967*. (vol 4). SP: Alfa-Omega, 1977.

BENTHAM, Jeremy. *Uma Introdução aos princípios da moral e da legislação*. Tradução de Luiz João Baraúna. SP: Abril S.A. Cultural, 1985 (Coleção os Pensadores/ Stuart Mill e Bentham) p. 68.

BERLIN, Isaiah. Dos conceptos de libertad. Tradução de Júlio Bayón in BERLIN, Isaiah. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza, 1998. pp. 215-280. Título original: *Four essays on liberty*.

_____. John Stuart Mill y los fines de la vida. Trad: N. R. Salmones in MILL, John Stuart. *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza, 1986. pp. 9-49. Título original: John Stuart Mill and the ends of life.

BERGALLI, R.. Argentina: Cuestión militar y discurso jurídico del olvido. in *Doxa*, Alicante: Depto de Filosofia del Derecho de la Universidad de Alicante, n. 4 (1987). pp. 381-99.

BOBBIO, Norberto. A Crise da democracia e a lição dos clássicos in *Arquivos do Ministério Público*, ano 40, n. 170, out-dez. 1987. Brasília: Fundação Petrónio Portella. pp. 29-43.

_____. *A Era dos direitos*. Tradução de C. N. Coutinho RJ: Campus, 1992.

_____. *As Ideologias e o poder em crise/ pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força* Tradução de João Ferreira. Brasília: Ed. UnB: SP: Polis, 1988. 240p. Título original: *Le Ideologie e il potere in crisi*.

_____. *A Teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1980. 178p. Título original: *La Teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*.

_____, PONTARA, G. & VECA, S. *Crisis de la democracia*. Tradução de Jordi Marfà. Barcelona: Ariel, 1985. 95p. Título original: *Crisi della democrazia e neocontratuattualismo*.

_____. *Democracia socialista?* in BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo/ debate sobre uma alternativa*. Tradução de Iza de S. Freaza. RJ: Paz e Terra, 1983. pp. 21-36.

_____. *Derecha e izquierda/ razones y significados de una distinción política*. Tradução de Alessandra Picone. Madrid: Taurus, 1995. Título original: *Destra e sinistra*.

_____. *Diário de um século: autobiografia*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. RJ, Campus, 1998. 261 p.

_____. *Estado, governo e sociedade/ para uma teoria geral da política*. Tradução de M. A. Nogueira. RJ: Paz e Terra, 1987. 173 p. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*.

_____. Existe uma doutrina marxista do Estado? in BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? / debate sobre uma alternativa*. Tradução de Iza de S. Freaza. RJ: Paz e Terra, 1983. pp. 37-54.

_____. Governo dos homens ou governo das leis in BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia/ uma defesa das regras do jogo* Tradução de M. A. Nogueira. SP: Paz e Terra, 1986. pp.151-171.

_____. *Igualdade e liberdade* Tradução de Carlos N. Coutinho. SP: Brasiliense, 1988. 100p. Título original: *Eguaglianza e Libertà*.

_____. *Kant y las dos libertades*. in BOBBIO, Norberto. *Estudios de história de la filosofia: de Hobbes a Gramsci*. Tradução de J. C. Bayon. Madrid: Debate, 1985. pp. 197-210.

_____. *Liberalismo e democracia*. Tradução de M. A. Nogueira. SP: Brasiliense, 1988. 100p. Título original: *Liberalismo e democrazia*.

_____. *O Conceito de sociedade civil*. Tradução de Carlos N. Coutinho. RJ: Graal, 1982. 77p. Título original: *Gramsci e la concezione della società civile*.

_____. *O Futuro da democracia/ uma defesa das regras do jogo*. Tradução de M. A. Nogueira. SP: Paz e Terra, 1986. 100 p. Título original: *Il Futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*.

_____ & BOVERO, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*. Tradução de José F. Santillan. México: Grijalbo, 1985. 135p.

_____. *O Tempo da memória/ De Senectute e outros escritos autobiográficos*. Tradução de Daniela Versiani. RJ: Campus, 1997. 205p.

_____. Quais as alternativas à democracia socialista? in BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? / debate sobre uma alternativa*. Tradução de Iza de S. Freaza. RJ: Paz e Terra, 1983. pp. 55-74.

_____. *Qual socialismo? / debate sobre uma alternativa*. Tradução de Iza de S. Freaza. RJ: Paz e Terra, 1983. 111p. Título original: *Quale socialismo?*

_____. Qual Socialismo? in BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? / debate sobre uma alternativa*. Tradução de Iza de S. Freaza. RJ: Paz e Terra, 1983.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos/ Norberto Bobbio; organizado por Michelangelo Bovero*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. RJ: Campus, 2000. 717p. Título original: *Teoria generale della politica*.

_____. Por que democracia? in BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo / debate sobre uma alternativa* Tradução de Iza de S. Freaza. RJ: Paz e Terra, 1983.

BORGES FILHO, Nilson. *Sobre o sagrado e o profano/ civis e militares na política brasileira*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. 148 p.

_____. *Santos e pecadores/ o comportamento político dos militares: Brasil-Portugal*. Florianópolis: CPGD, Paralelo 27, 1997. 134p.

BORON, Atílio A. *Estado, Capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, 1992. 260p.

BRASIL: NUNCA MAIS. , Prefácio de d. Evaristo Arns e rev. Philip Potter, Petrópolis: Vozes, 1986.

BUSQUETS, Julio. Las Fuerzas Armadas en la transición española. in *Sistema*.

Madrid: Sistema, n. 93 nov. 1989. p. 13-28.

CADEMARTORI, Daniela M. L. de. *Operação Três Passos: a história, o direito e o político*. Dissertação de mestrado. Florianópolis CPGD/UFSC, 1993. 348p.

CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade*. P.A.: Livraria do Advogado, 1999. 188p.

CAMPILONGO, Celso. *Direito e democracia*. SP: Max Limonad, 1997. 141p.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A construção da democracia/ estudos sobre política*. SP: Siciliano, 1993. 272p.

_____. *A Democracia necessária*. Campinas: Papyrus, 1985. 92 p.

CHOMSKY, Noam. *El Miedo de la democracia*. Trad: Mireia Carol. Barcelona: Grijalbo Mondadori, 1992. 419p.

_____. & DIETERICH, Heinz. *La sociedad global / educación, mercado y democracia*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC/ Universidad de Buenos Aires, 1997. 181p.

_____. *O que o Tio Sam realmente quer*. Trad: S. Testa e M. Santarrita. Brasília: Ed. UnB, 1996. 152p.

_____. & DIETERICH, Heinz. *Um olhar sobre a América Latina*. Trad, Luiz R. Leitão. RJ: Oficina do Autor, 1998. 233p.

CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos in *Escritos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989. pp. 259-261.

CORREA, Marcos Sá. *1964/ Visto e comentado pela Casa Branca*. P.A.: LP&M, 1977. 160p.

COTARELO, R. G. . El Taumaturgo Olvidado (Los partidos políticos durante la transición española). in *Revista de estudios políticos*, Madrid: CEC, n. 23 - sep/oct. 1981. p. 269-86.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A Democracia como valor universal e outros ensaios*. RJ: Salamandra, 1984.

CRESPO, Ismael. ? *Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?* in ALCÁNTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e: *Empresariado e estado na transição brasileira/ um estudo sobre a economia política no autoritarismo (1974-1977)*. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, FAPESP, 1995.

_____ ; MARTINS, Carlos Estêvão. De Castello a Figueiredo: Uma Incursão na pré-história da "abertura" in SORJ, Bernardo et al. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. SP: Brasiliense, 1983. pp. 13-61.

DAHL, Robert A.. *Democracy and its critics*. New Haven and London: Yale, University Press, 1989, 397p.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciomik. SP: Edusp, 1997. 234p. Título original: *Polyarchy: participation and opposition*.

_____. *Um Prefácio à teoria democrática*. Tradução de Ruy Jungmann. RJ: Zahar, 1996. 151p. Título original: *A Preface to democratic theory*.

_____. *La Democracia: una guía para los ciudadanos*. Tradução de Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1999. 246p. Título original: *On Democracy*.

D'ARAÚJO, Maria Celina & CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1997. 497 p.

D'ENTREVES, Alessandro P. verbete "teoria da política" in BOBBIO, N. et alii. *Dicionário de política*. Tradução de L. Cascais et alii. Brasília: UnB, c1986.

DREIFUSS, René Armand. *A Época das perplexidades/ mundialização, globalização e planetarização*. Petrópolis: Vozes, 1997 350 p.

ELIZONDO, José Rodríguez. *Democracia y derechos humanos en América Latina/ cuadernos de documentación I*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1989.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*. Tradução de Perfecto A. Ibañez et alii. Madrid: Trotta, 1995. 991p. Título original: *Diritto e ragione*.

FERREIRA, Oliveros S. Estado e poder. in QUIRINO, Célia N. G. & FERREIRA, Oliveros S.. *As Transformações do estado no fim do século*. Coleção Documentos, USP/ Instituto de Estudos Avançados, julho de 1992.

FIORI, José Luís. *O Vôo da coruja/ uma leitura não liberal da crise do estado*

desenvolvimentista. RJ: UERJ, 1995. 156p.

FLEISCHER, David V.. El Componente político y electoral de la estrategia de 'apertura' del gobierno militar brasileño. in *Revista de estudios políticos*. Madrid: CEC, n. 24, nov./dic. 1981. p. 55-91.

FOUCAULT, Michel. *A Verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto C. de Melo Machado et alii RJ: Nau, 1996. 158p.

FRANCO, Rolando. Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina. in ALCÂNTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

FRIEDRICH, Carl & BRZEZINSKI, Zbgniew. *Totalitarismo e autocracia*. Tradução de Donaldson M. Gaschagen). RJ: Edições GRD, 1965.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo global*. RJ: Paz e Terra, 1998. 83p.

GARCIA, Maria (org.). *Democracia hoje. Um modelo político para o Brasil*. SP: Celso Bastos Ed., Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. 256p.

GARRETÓN, Manuel A.. Democratización, Desarrollo, modernidad: ? una nueva problemática para América Latina? in ALCÂNTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

GENRO, Tarso. *Na Contramão da pré-história*. PA: Artes e Ofícios, 1992. 100p.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Tradução de M. L. X. de A. Borges. RJ e SP: Record,

1999. 173 p.

GONZALEZ ENRIQUEZ, Carmen. Las Transiciones a la democracia en Europa del Este/ un análisis comparado. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid: CEC, n. 78 - oct/ dic. 1992. p. 195-217

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Tradução de Flávio R. Kothe cap. VII. RJ: Tempo Brasileiro, 1984. pp. 274-290

HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos extremos/ o breve século XX/ 1914-1991*, Tradução de M. Santarrita. SP: Cia das Letras, 1997. 598 p. Título original: *Age of extremes: the short twentieth century: 1914/1991*.

HUGGINS, Martha K.. *Polícia e política: relações Estados Unidos/ América Latina*. Tradução de L. L. de Oliveira. SP: Cortez, 1998. 292p. Título original: *Political policing*.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial*, Tradução de M. H. C. Cortês. RJ: Objetiva, 1997. 455 p.

IGLESIAS DE USSEL, Julio. La Família y el cambio político en España. in *Revista de estudios políticos (nueva época)*. Madrid: CEC, n. 67 - en/mar. 1990. pp. 235-59.

JAGUARIBE, Hélio. O Experimento democrático na história ocidental in JAGUARIBE, Hélio et alii. *Brasil, sociedade democrática*. RJ: José Olympio, 1986. pp. 19-124.

KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia in *Arquivos do ministério da justiça*. Ano 40, n. 170, out-dez. 1987. pp. 63-127.

KUCINSKI, Bernardo. *Abertura: história de uma crise*. SP: Brasil Debates,

1982.

LAFER, Celso. Apresentação in MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Tradução de A. de R. Barros). Petrópolis: Vozes, 1991 pp. 9-25.

LEDESMA, Manuel Pérez (org.). *Los Riesgos para la democracia/ fascismo y neofascismo*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1997. 207p.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Os Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-1964*. Trad: G. Aronowick. RJ: Edições Graal, 1983. 157p.

_____. Partidos, eleições e poder legislativo in MICELI, Sérgio (org). *O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995)- Ciência política (vol III)*. SP: Sumaré, 1999. pp. 13-57.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização política in MICELI, Sérgio (org). *O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995)- Ciência Política (vol III)*. SP: Sumaré, 1999. pp. 101-155.

LINZ, Juan. *La Quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, 1995. 169 p.

_____ & STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, south América and post- comunist Europe*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press, 1996. 474p.

LLENDERROZAS, Elsa. Brasil: Democracia e instituições en la década del 90. in PINTO, Júlio (org.). *Las Nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1996. pp. 327-353.

LÓPEZ CALERA, Nicolás María. *Filosofía del derecho (vol. 1)*. Granada: Comares, 1998. 278p.

LOWENTHAL, Abraham F. & TREVERTON, Gregory F. (orgs.). *América Latina en un Mundo Nuevo*. Tradução de E. L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 314p.

MACPHERSON, C. B. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios/ o papel do Estado, das classes sociais e da propriedade na democracia do século XX*. Tradução de Luiz A. Monjardim. RJ: Paz e Terra, 1991. 200p.

_____. *A Teoria política do individualismo possessivo*. RJ: Paz e Terra, 1979.

MARTINS, Carlos Estevam. *A Tecnocracia na história*. SP: Alfa Omega, 1975. 167p.

MARTINS, Luciano. A “Liberalização” do regime autoritário no Brasil. In O’DONNEL, SCHMITTER, WHITEHEAD (orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina* Tradução de Adail. U. Sobral e Rolando Lazarte.. SP: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *Distensão no Brasil/ o projeto militar (1973-1979)*. SP, Campinas: Papyrus, 1995. 158p.

MATTEUCCI, Nicola. Verbete “Liberalismo” in BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de política* Tradução de Cascais et alii. Brasília: UNB, 1983. pp. 686-705.

MEEHAN, Elizabeth. Igualdade, diferença e democracia. in MILIBAND, David (org.) *Reinventando a esquerda*. Tradução de Raul Fiker. SP: UNESP, 1997. pp. 94-106.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas in MICELI, Sérgio (org). *O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995)- Ciência política (vol III)*. SP: Sumaré. 1999. pp. 59-99.

MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo: antigo e moderno*. Tradução de H. de A. Mesquita. RJ: Nova Fronteira, 1991. 260p.

MICELI, Sérgio (org.). *O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995)- Ciência Política (vol III)*. SP: Sumaré. 1999. 255p.

MILIBAND, David (org.). *Reinventando a esquerda* Tradução de Raul Fiker. SP: UNESP, 1997. 314p.

MILL, John Stuart. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva e outros textos*. Tradução de J. M. Coelho. SP: Abril S. A. Cultural, 1985 (Coleção: Os Pensadores/ Stuart Mill e Bentham) pp. 69-319. Título original: *System of logic*.

_____. *O Utilitarismo* Tradução de A. B. Massella. SP: Iluminuras, 2.000. 94p. Título original: *The utilitarianism*.

_____. *Sobre la libertad*. Trad: Pablo de Azcárate. Madrid: Alianza, 1986. 207p. Título original: *On liberty*.

MOISÉS, José Álvaro. *Os Brasileiros e a democracia/bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. SP: Ática, 1995. 301p.

MORLINO, Leonardo. *Como cambian los Regimenes Políticos/ instrumentos de análisis*. Trad: José J. Encinar. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. 306p.

MORODO, Raúl. *La Transición política*. Madrid: Tecnos, 1993.

NUNES, Édison. Movimentos populares e transição inconclusa. *Lua Nova/ Revista de Cultura e Política*, SP: CEDEC, LPM, vol. 4 - n. 1 - jul/set. 1987. pp. 86-97.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. SP, Campinas: Papirus, 1994. 352 p.

O'DONNELL, Guillermo. *Análise do autoritarismo burocrático*. SP: Paz e Terra, 1990.

_____. *Contrapontos/ autoritarismo e democratização*, Tradução de E. K. Massaro e N. Giraldi. SP: Vértice, 1986. 158p.

_____. *Hiatos, instituições e perspectivas democráticas in REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, G..A Democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas*. RJ: Vértice, Ed. Rev. dos Tribunais, 1988. pp.72-90.

_____. *Introdução aos casos latino-americanos in O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillippe C.; WHITEHEAD, Laurence (orgs). Transições do Regime Autoritário/ América Latina*, Tradução de A. Sobral e R. Lazarte. SP: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988. pp. 17-36

_____. *Poliarquias e (In) efetividade da lei na América Latina. in Novos Estudos CEBRAP*, julho de 1998. pp. 37-67.

_____. *Transições, continuidades e alguns paradoxos in REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, G..A Democracia no Brasil:*

dilemas e perspectivas. RJ: Vértice, Ed. Rev. dos Tribunais, 1988. pp. 41-71.

PINHEIRO, P. S. (org.). *O Estado autoritário e movimentos sociais/ conferência sobre história e ciências sociais*, UNICAMP. RJ: Paz e Terra, 1978.

PINTO, Júlio (org.). *Las Nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1996. 353p.

POULANTZAS, Nicos. *A Crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha*, Tradução de Lia Zatz RJ: Paz e Terra, 1978. 103p.

_____. *Fascismo e ditadura*. Tradução de João J. P. Quintela e M. Fernanda S. Granado. SP: Martins Fontes, 1978. 385p.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução de Rita Lima RJ: Graal, 1990. 307p.

_____. *Poder político e classes sociais*. Tradução de Francisco Silva SP: Martins Fontes, 1986. 354p.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado/ no leste europeu e na América Latina*. Tradução de V. Pereira RJ: Relume Dumará, 1994.

_____. *Transformações no Sistema Leste-Sul*. in *Lua Nova/ Revista de cultura e política*. SP: CEDEC, Marco Zero, n. 21 -out. 1990. p. 157-94.

QUIRINO, Célia N. G.. *Estado Moderno e cidadania ou ainda a questão da liberdade e da igualdade*. in QUIRINO, Célia N. G. & FERREIRA, Oliveros S. *As Transformações do estado no fim do século*. Coleção

Documentos, USP/ Instituto de Estudos Avançados, julho de 1992.

REINARES, Fernando. Conflicto Social, Violencia Colectiva y Cambio Político: Un Apunte teórico in ALCÂNTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *A Democracia no Brasil/ dilemas e perspectivas*. SP, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

ROCARD, Michel. Solidariedade social em uma economia mista. in MILIBAND, David (org.). *Reinventando a esquerda* Tradução de Raul Fiker. SP: UNESP, 1997.

ROITMAN ROSENMAN, Marcos. *Las Razones de la democracia/ poder político, orden social y realidad económica*. Toledo: Sequitur, 1998. 160p.

ROSALES, José M. Trás la Consolidación Democrática: La Normalidad en la articulación entre el sistema de instituciones y una política cívica. in ALCANTARA, Manuel & CRESPO, Ismael (eds.) *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato social ou Princípios do direito político* Tradução de L. S. Machado. SP: Abril S. A. Cultural, 1983 (Coleção: Os Pensadores/ Rousseau). 145p. Título original: *Du Contrat social*.

RUIZ MIGUEL, Alfonso. Estudio preliminar. Filosofía de la historia y historia de la filosofía en N. Bobbio in BOBBIO, N.. *Estudios de la historia de la filosofía: de Hobbes à Gramsci*. Tradução de J. C. Bayon. Madrid: Debate, 1985 (pp. 13-71).

SALDANHA, Nelson. A Teoria democrática revisitada in *Arquivos do Ministério da Justiça*. Ano 40, n. 170, out-dez 1987, Brasília: Fundação Petrônio Portella. pp. 45-60.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A pós-‘revolução’ brasileira. in JAGUARIBE, Hélio et alii. *Brasil, sociedade democrática*. RJ: José Olympio, 1986. p. 224-309.

_____. *Cidadania e justiça/ a política social na ordem brasileira*. RJ: Campus, 1987. 89p.

_____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. RJ: Rocco, 1998. 192p.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da democracia revisitada: 1 O Debate contemporâneo*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. SP: Ática, 1994. 336p. Título original: *The theory of democracy revisited*.

_____. *A Teoria da democracia revisitada: 2 As Questões clássicas*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. SP: Ática, 1994. 351p. Título original: *The theory of democracy revisited*.

SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. RJ: Ed. Fundo de Cultura, 1961. 510p. Título original: *Capitalism, socialism and democracy*.

SHARE, Donald & MAINWARING, Scott. Transiciones via transacción: la democratización en Brasil y en España, Tradução de G. A. M. Landweylin. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*. Madrid: CEC, n. 49 en./feb. 1986. p. 87-135.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo a Tancredo (1964-1985)* Tradução de M. S. Silva RJ: Paz e Terra, 1989. 608 p.

_____. *Uma História do Brasil*. Tradução de Raul Fiker. SP: Paz e Terra, 1998.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *A Volta aos quartéis/ memória militar sobre a abertura*. RJ: Relume Dumará, 1995.

STEPAN, Alfred. *Os Militares: da abertura à nova república*. RJ: Paz e Terra, 1986. 115 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Tradução de J. A. G. Albuquerque). SP: Abril S. A. Cultural, 1985 (Coleção: Os Pensadores/ Jefferson, Federalistas, Paine, Tocqueville) pp. 179-317. Título original: *De la démocratie en Amérique*.

_____. *O Antigo regime e a revolução*. (Trad: Francisco Weffort. SP: Abril S. A. Cultural, 1985 (Coleção: Os Pensadores/ Jefferson, Federalistas, Paine, Tocqueville) pp. 319-365. Título original: *L'Ancien régime et la révolution*.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Trad: Elia F. Edel. Petrópolis: Vozes, 1995. 431p. Título original: *Critique de la modernité*.

_____. *O Que é a democracia?* Trad: Guilherme J. de S. Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996. 286p. Título original: *Qu'est-ce que la démocratie?*

VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel. *Manifesto do planeta dos macacos*. Tradução de Ricardo de Azevedo. SP: Scritta, 1995. 100p.

VERDU, Pablo Lucas. Transición Política. Cambio Político. Transformación político-social, cambio establecido. *Revista de Estudios Políticos*.

Madrid: CEC n. 40 - en./ feb. 1985. p. 149-57.

WEBER, Max. *Economia y sociedad* Trad: José Medina Echevarría et alii. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WEFFORT, Francisco. *Novas democracias. Quais democracias?* Coleção Documentos, USP/ Instituto de Estudos Avançados, julho de 1992.

_____. *Por que Democracia?* SP: Brasiliense, 1984. 133p.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar (1990-1998)*. RJ: Civilização Brasileira, 2000. 333 p.

_____. *Rumor de sabres/ tutela militar ou controle civil?*. SP: Ática, 1994. 270 p.

JORNAIS:

AITH, Márcio. Ex-embaixador dos EUA revê golpe de 64. In *Folha de São Paulo*, 5/05/01 – e-8.

ALENCASTRO, Luís Felipe de. *Folha de São Paulo*, 11/10/98, 5-9.

FIORI, José Luís. A Ilusão do Desenvolvimento. in *Folha de São Paulo*.

LESSA, Renato. *A Opção brasileira/ Cientista político revê a adoção do presidencialismo no país e examina os impasses do regime no século XXI*. In Zero Hora, Caderno Cultura, 22/04/00 pp. 2-3.

_____. Resenha de “Poliarquia – participação e oposição” in *Folha de São Paulo/ Jornal de Resenhas*, 8/11/97.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Para que servem as campanhas eleitorais/ Futuro da democracia depende do pleno direito à informação*. in Zero Hora, Caderno Cultura, 22/04/00 p. 11.

REIS, José Carlos. *Vivas representações do Brasil/ Historiador revisa a construção do pensamento nacional, de Varnhagen a FHC: o que eles projetaram para o país, por que se tornaram clássicos e quais de suas idéias de mantêm atuais.* In Zero Hora, Caderno Cultura, 22/04/00. pp. 6-8.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Regra da maioria/ historiador do pensamento político faz a defesa do republicanismo no século XVII.* in Folha de S. Paulo, Jornal de Resenhas, 11/03/00 pp. 6-7.

SCHWARTZ, Gilson. *Cinco razões por que o Brasil vai para trás.* Folha de São Paulo, Mais!, 24/01/1999, 5-4.

TAVARES, José Antônio Giusti. *A Democracia que se quer/ Pesquisador defende sistema que se alimenta do consenso de regras e do convívio político.* in Zero Hora, Caderno Cultura, 22/04/00. p. 10.

Estado de São Paulo – 14/ 09/1996 – citado por Steffan (eleição de FHC).

REVISTAS:

Isto É – 28/ 09/ 1994 – citado por Steffan (eleição de FHC).

DICIONÁRIOS:

BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de política.* Trad: L. Cascais et alii. Brasília: UnB, c1986.

HOUAISS, Antônio (editor). *Dicionário Inglês-Português.* RJ: Record. 1982. 925p.

OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do século XX* (Trad: Eduardo F. Alves e Álvaro Cabraol). RJ: Jorge Zahar Ed., 1996.