

UM PREFÁCIO A TEORIA DEMOCRÁTICA explora alguns problemas até agora não-resolvidos pela teoria democrática tradicional. Seu autor, o professor Robert A. Dahl, da Universidade de Yale, examina as duas teorias-"modelo" mais influentes: a madisoniana, representando a doutrina predominante nos EUA, e sua rival mais constante, a teoria populista. Segundo sua argumentação, essas duas teorias não conseguem mais explicar como funciona a moderna democracia. A partir dessa noção, ele constrói um modelo mais consistente com a moderna ciência política e, ao fazê-lo, desenvolve alguns pontos de vista singulares sobre a soberania popular e o sistema constitucional norte-americano. Um livro indispensável não apenas para os interessados nas ciências políticas em geral, mas a todos aqueles que, aqui e agora, pensam e questionam um modelo democrático para o Brasil.

OUTRAS OBRAS DE INTERESSE RELACIONADO

História das Idéias Políticas
F. CHATELET, O. DUHAMEL e
E. PISIER-KOUCHNER

Parlamentarismo - Fundamentos históricos e constitucionais
PHILIPPE LAUVAUX

A Constituição Norte-Americana e seu significado atual
EDWARD S. CORWIN

Sociologia da Corrupção
CELSO BARROSO LEITE

A Militarização da Sociedade
CLÓVIS BRIGAGÃO

Repartição da Renda - Pobres e ricos sob o regime militar
PAUL SINGER

O Brasil no Mundo - Um lise política do autor desde as suas or'
PAULO FR'

O Grande Salto para o Caos - A economia política e a política econômica do regime autoritário
M. DA CONCEIÇÃO TAVARES e J.C. DE ASSIS

A Reconquista da Terra - Estatuto da Terra, lutas no campo e reforma agrária
CARLOS MINC

Sociedade e Política - Um estudo sobre a atualidade brasileira
HÉLIO JAGUARIBE

A Igreja e o Autoritarismo
MARCOS DE CASTRO, com prefácio de FREI BETTO: *A Igreja vista por dentro*

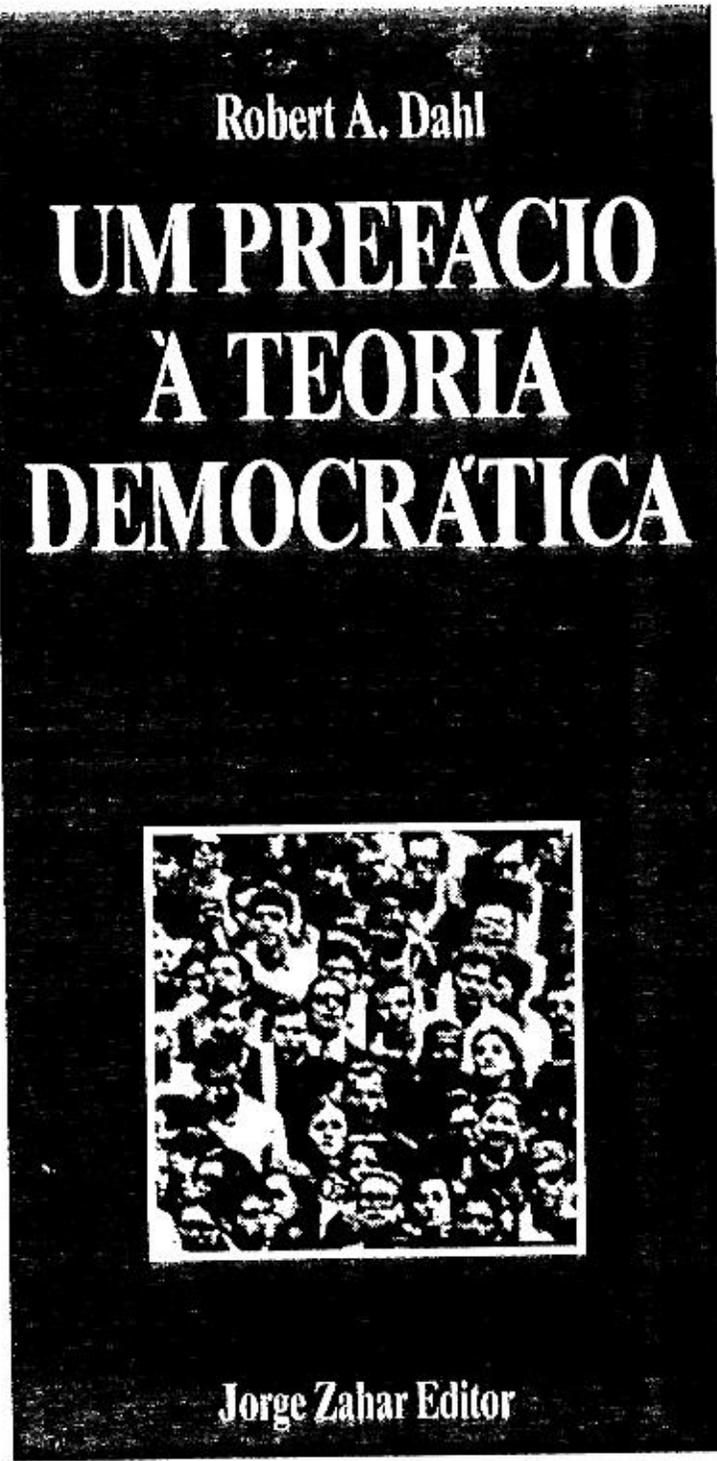
Dicionário do Pensamento Marxista - TOM BOTTOMORE, ed.; ANTÔNIO M. GUIMARÃES, org. da ed. brasileira. "Um guia indispensável."

Curso Soc. Pol

J·Z·E Jorge Zahar Editor

Robert A. Dahl
UM PREFÁCIO A TEORIA DEMOCRÁTICA

J
Z
E



Jorge Zahar Editor

14. Para uma discussão dos casos de direitos civis, ver Apêndice B a este capítulo.
15. Cf. Earl Latham, "The Supreme Court and the Supreme People", *Journal of Politics*, XVI (maio de 1954), 207; Cortez A.M. Ewing, *The Judges of the Supreme Court, 1789-1937* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1938), cap. II, analisa as nomeações mais controvertidas. Um resolutivo ataque à revisão judicial, como meio de proteger direitos de minorias, encontra-se no trabalho de Henry Steele Commager, *Majority Rule and Minority Rights* (Nova York: Oxford University Press, 1943). Fred Cahill, *Judicial Legislation* (Nova York: Ronald Press, 1952), analisa os principais esforços intelectuais que tentaram reconciliar o fato patente de que o Supremo Tribunal é um corpo legislativo, com a teoria de que não o é. Cf. especialmente o cap. III.
16. Estou supondo que, como no caso da revisão judicial, a tentativa de defender as disposições com fundamento em direitos naturais enfrenta as dificuldades indicadas no capítulo 1.
17. As classificações seriam significativamente diferentes.
18. Significando mais representação do que o estado teria se os eleitores fossem igualmente representados.

capítulo 5

O Híbrido Americano

Tal como um dente que dói, o problema da tirania da maioria, postulado por Madison, tem nos perturbado através de todos estes ensaios. Conforme descobrimos desde o início, não é simples nem mesmo definir-lhe os termos satisfatoriamente. Se, por algum tempo, pareceu que um exame da "intensidade" das preferências poderia fornecer-nos a solução, a verdade é que ao fim de nosso estudo do assunto não chegamos a uma solução clara.

Não obstante, com base no que foi dito antes, sete proposições importantes e pertinentes para esta questão podem, acho, ser elaboradas. Se elas são um tanto especulativas, são não só meramente compatíveis com tudo o que foi argumentado até agora, mas, em grau importante, estão também implícitas no argumento.

I

A primeira dessas proposições diz respeito a assuntos de política que a maioria raramente decide.

Analisando a democracia poliárquica, achamos necessário estabelecer sete condições necessárias separadas para a consecução da Regra durante o período eleitoral, isto é, descrevemos sete *continua* contra os quais poderia ser medido o atingimento relativo da Regra durante o período em causa. Essa ênfase nas condições reinantes no período é importante, pois acho que nenhum dos fatos ocorridos no entendimento, no último século e meio, do

funcionamento das sociedades democráticas, e certamente nenhum dos fatos recentes na ciência política empírica, devem ser interpretados como reduzindo o papel fundamental das eleições na maximização da igualdade política e a soberania popular. Embora esteja na moda em alguns círculos sugerir que tudo o que se acreditava sobre política democrática antes da I Guerra Mundial e, talvez, II Guerra Mundial era absurdo, estou inclinado a pensar que os democratas radicais que, ao contrário de Madison, insistem na importância do processo eleitoral em toda a grande estratégia da democracia, estão basicamente certos. Para sermos exatos, se os requisitos fundamentais da poliarquia não existem, então o processo eleitoral não pode aliviar, evitar ou substituir o governo hierárquico. Mas se essas condições fundamentais de fato existem, a eleição é a técnica decisiva para garantir que os líderes do governo serão relativamente responsáveis perante os liderados. Outras técnicas dependem para ter eficácia principalmente da realização de eleições e de condições sociais fundamentais.

Posto isto, é importante notar o quanto pouco uma eleição nacional nos diz sobre as preferências das maiorias. Rigorosamente falando, tudo o que uma eleição revela são as primeiras preferências de alguns cidadãos entre os candidatos que se apresentam aos cargos. Vejamos agora o que ela não faz.

Deixemos de lado o fato de que, por causa da existência da maquinaria eleitoral, o resultado pode ser realmente contrário às preferências manifestadas por uma pluralidade de eleitores. Em três eleições nos Estados Unidos, por exemplo, o candidato preferido pela maioria dos eleitores não foi eleito Presidente. Ponhamos de lado também o fato de que quando mais de dois candidatos disputam um cargo, o vencedor pode ter uma pluralidade mas não uma maioria dos votos. E é geralmente impossível dizer qual seria o resultado se houvesse uma eleição em segundo turno com os dois candidatos mais votados. Assim, em nove eleições presidenciais americanas, os candidatos vencedores tiveram uma pluralidade mas não maioria dos votos populares. Daí, em mais de doze casos, ou mais de um terço das eleições presidenciais desde os dias de Jackson,¹ o candidato vencedor não foi a primeira escolha da maioria dos eleitores.

Muito mais importante é o fato de que, mesmo quando um candidato constitui evidentemente a primeira escolha da maioria dos eleitores, não podemos ter certeza em uma eleição nacional que ele foi também a primeira escolha da maioria dos adultos ou de eleitores no gozo de seus direitos.² Embora o caso americano seja extremo, em todas as nações-Estado onde não existe o voto compulsório a proposição básica se sustenta. Em qualquer eleição quase nunca estamos em condições de saber com certeza qual teria sido o resultado se alguns ou todos os não-eleitores votassem. Temos uma leve razão para supor que o resultado teria sido o mesmo. Em uma eleição apertada, um pequeno aumento no último minuto na proporção

dos eleitores tirados daqueles favoráveis a um dos lados pode mudar o resultado. Alguma coisa parecida com isto parece ter acontecido nas duas últimas semanas da campanha de 1948.³ Além disso, um dos lados é freqüentemente mais prejudicado pela abstenção do que o outro. Dando um exemplo, quando a abstenção é inversamente relacionada com a renda, educação e outros fatores correlatos, em uma apertada divisão de opiniões o candidato dos pobres e incultos com maior probabilidade será o derrotado, mesmo que ele seja a primeira preferência de todos os adultos ou eleitores qualificáveis do que o candidato dos educados e abastados. Na eleição presidencial de 1952, parece que cerca de 20% dos que queriam Eisenhower não votaram, contra 29% que preferiam Stevenson e também não votaram.⁴ Numa divisão de opinião apertada, a diferença nas proporções dos não-votantes teria sido crucial.⁵

Ora, se todos os não-votantes fossem indiferentes aos resultados, então, de acordo com nosso argumento no capítulo 2, suas preferências, ou a falta delas, poderiam ser ignoradas na determinação do que a maioria dos adultos preferia. Mas, infelizmente, não é verdade que todos os não-votantes sejam indiferentes. Em uma amostra nacional realizada em 1952, por exemplo, entre 450 pessoas que disseram que tinham muito interesse no partido que ganhou a eleição presidencial, 76 (ou 17%) evidentemente não votaram. Entre os correligionários de Stevenson que "se interessavam muito" pelo resultado, uma percentagem muito maior (28%) deixou de votar do que entre os correligionários altamente motivados de Eisenhower (10%).⁶

Finalmente, na avaliação da importância de eleições como indicação de primeiras escolhas, é preciso lembrar que muitos eleitores não percebem realmente que existe uma opção entre os candidatos A e B. Para muitas pessoas, as únicas alternativas são votar por um dos candidatos ou não votar absolutamente.⁷

Mesmo que pudéssemos eliminar todas essas dificuldades, ainda seria verdade que raramente podemos interpretar uma maioria de primeiras escolhas entre candidatos em uma eleição nacional como sendo o equivalente a uma maioria de primeiras escolhas no tocante a uma política específica. Algumas pessoas evidentemente votam em um candidato embora se mostrem inteiramente indiferentes a respeito das questões em jogo. Outras apóiam um candidato que é contrário a elas em algumas questões. Na amostra de 1952 já mencionada, 29% dos que tomaram uma posição democrática sobre a Lei Taft-Hartley apesar disso votaram em Eisenhower. Além disso, os correligionários de um candidato às vezes divergem muito em suas preferências no tocante a questões cruciais. Em uma amostra entre os que apoiaram Eisenhower em 1952, cerca de 64% pensavam que os Estados Unidos haviam ido longe demais em seu envolvimento em problemas de outras partes do mundo, aproximadamente 27% achavam que não, e uns

9% declararam-se indecisos.⁸ Dessa maneira, torna-se possível que uma esmagadora maioria eleja um candidato cujas principais políticas são as primeiras escolhas apenas de uma minoria.

Imaginemos, por exemplo, que os eleitores têm que escolher entre dois candidatos que discordam sobre três políticas, como na forma mostrada na Tabela 5. Suponhamos agora que cada uma dessas minorias constitui um grupo distinto, de modo que as três representam 75% dos eleitores. Vamos presumir ainda que a primeira minoria considera a política externa como a questão crucial e classifica suas opções assim: *u*, *x*, *z*, *w*, *y*, *v*. Isto é, esses eleitores preferem o candidato A porque ele lhes oferece uma política externa que aprovam, embora sejam contrários à sua política agrícola e fiscal. Suponhamos ainda que a segunda minoria de eleitores considera a política agrícola como crucial e classifica suas preferências na ordem seguinte: *w*, *z*, *v*, *u*, *y*, *x*. Isto é, esses eleitores preferem o candidato A porque ele lhes oferece uma política agrícola que aprovam, mesmo que desaprovem sua postura em política externa e política fiscal. Aplicando o mesmo tipo de raciocínio à terceira minoria, podemos facilmente perceber que o candidato A poderia conquistar 75% dos votos, mesmo que cada uma de suas políticas fosse desaprovada por 75% dos eleitores. Este é um exemplo não de governo de maioria ou mesmo de minoria, mas de governo de *minorias*.

TABELA 5

	Candidato A prefere a alternativa	Apoiado por	Candidato B prefere a alternativa	Apoiado por
Política externa	<i>u</i>	25% dos eleitores	<i>v</i>	75% dos eleitores
Política agrícola	<i>w</i>	25% dos eleitores	<i>x</i>	75% dos eleitores
Política fiscal	<i>y</i>	25% dos eleitores	<i>z</i>	75% dos eleitores

Além do mais, na medida em que os eleitores preferem um candidato por causa de suas políticas, freqüentemente o apoio representa aprovação ou desaprovação de uma política já em vigor, mesmo que pouco ou nada possa ser feito para mudar-lhe as conseqüências. Sem dúvida nenhuma, muitas pessoas votaram contra Stevenson em 1952 porque Truman não detivera os comunistas chineses em 1947.⁹ O voto foi mais um castigo por atos passados do que uma escolha de política futura. Líderes políticos reconhecem esse aspecto das eleições e freqüentemente procuram evitar uma decisão até que a eleição passe, de modo que possam agir relativamente livres dos compromissos de campanha. Assim, paradoxalmente, a eleição

pode realmente mais impedir do que facilitar a escolha de políticas pelo eleitorado.

Ora, o estudante desatento das democracias modernas pode apressadamente concluir que as deficiências nas eleições a que aludi são características apenas dos Estados Unidos, mas, excetuadas as peculiaridades que concordei em pôr de lado, considerando-as em princípio remediáveis, o que eu disse aplica-se com igual força, acredito, à política de qualquer grande nação-Estado. Embora cientistas políticos pareçam às vezes acreditar que muitas das virtudes e alguns dos defeitos da política americana são encontrados no sistema parlamentar inglês, que funciona com dois partidos altamente unificados e disciplinados, sinto-me inclinado a pensar que eleições sob esse sistema são, no mínimo, ainda menos controladoras do que as nossas.¹⁰ O único ponto importante a salientar aqui é que em nenhuma grande nação-Estado as eleições podem nos dizer muito sobre as preferências das majorias e minorias, além dos fatos crus de que entre os que foram às urnas uma maioria, pluralidade ou minoria indicou suas primeiras opções por algum candidato ou grupo de candidatos. O que são as primeiras opções dessa maioria eleitoral, além da manifestada por candidatos particulares, é quase impossível dizer com muita confiança.

O que é verdade a respeito de eleições deve ser ainda mais verdadeiro no período entre elas. Nosso modelo poliárquico tentou explicar esse período através de sua oitava condição:

- 8.1 Ou todas as decisões tomadas entre as eleições são subordinadas ou executórias às tomadas durante a fase de eleição;
- 8.2 Ou as novas decisões tomadas durante o período entre eleições são determinadas pelas sete condições precedentes, operando, contudo, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;
- 8.3 Ou ambas as coisas.

O leitor pode ter pensado na ocasião que esta era uma triste maneira de ladear um problema formidável. Eu mesmo pensei isso, mas não podemos dizer tudo na mesma ocasião.

Acabamos de demonstrar que a condição 8.1 é, na prática, apenas mediocremente satisfeita. A ligação entre eleições e opções de política não é débil. Mas se elas raramente revelam as preferências de uma maioria em questões de política, não há preferência de maioria a qual decisões entre as eleições possam ser subordinadas ou executórias. A outra possível condição (8.2) enfrenta dificuldades igualmente grandes, porquanto a maior parte da política entre as eleições parece ser determinada pela ação de minorias relativamente pequenas mas relativamente ativas. Acho que não há caso em toda a história da política americana em que a atividade entre

eleições fosse qualquer coisa parecida com o nível que atinge em uma eleição comum. Se examinarmos com cuidado qualquer decisão de política, mesmo muito importante, descobriremos sempre, acho, que apenas uma minúscula proporção do eleitorado exerceu ativamente sua influência sobre os políticos. Em uma área tão crítica como a política externa, é conclusiva a evidência de que ano após ano a maioria esmagadora dos cidadãos americanos manifesta sua preferência, se isto acontece, por nenhum outro meio que não indo às urnas e depositando um voto. Em uma pesquisa recente sobre atitudes no tocante a organizações mundiais, as percentagens de vários grupos de opinião que comunicaram que haviam feito alguma coisa para disseminar seus pontos de vista, tais como ingressando em organizações, empenhando-se em atividade política ou mesmo discutindo suas idéias com amigos, foram as seguintes:¹¹

Entre "isolacionistas": 87%

Entre os favoráveis às Nações Unidas, como são: 84%

Entre os que querem uma Organização das Nações Unidas mais forte: 80%

Entre os que apóiam algum tipo de aliança entre as democracias: 84%

Não estou sugerindo que as eleições e a atividade entre elas são sem importância para a determinação da política.¹² Muito ao contrário, são processos cruciais para assegurar que os líderes políticos se mostrem um pouco sensíveis às preferências de alguns cidadãos comuns. Mas nem as eleições nem as atividades entre elas dão muita garantia de que as decisões se conformarão às preferências de uma maioria de adultos ou de eleitores. Daí não podermos corretamente descrever as operações concretas das sociedades democráticas em termos dos contrastes entre maiorias e minorias. Podemos apenas distinguir grupos de vários tipos de tamanho, todos procurando de várias maneiras promover seus objetivos, geralmente às expensas, pelo menos em parte, dos demais.¹³

II

Demonstramos que as eleições são meios cruciais para controlar líderes e também inteiramente ineficazes como indicadores das preferências da maioria. Estas palavras não encerram realmente uma contradição. Boa parte da teoria tradicional de democracia leva-nos a esperar mais de eleições nacionais do que elas possivelmente podem dar. Alimentamos a esperança de que elas revelem a "vontade" ou as preferências de uma maioria no tocante a um grupo de problemas. Isto é algo que elas raramente fazem,

exceto da maneira mais trivial. A despeito desta limitação, o processo eleitoral é um dos dois métodos fundamentais de controle social que, funcionando juntos, tornam líderes governamentais tão responsáveis perante liderados que a distinção entre democracia e ditadura ainda faz sentido. O outro método é a competição política contínua entre indivíduos, partidos, ou ambos. Eleições e competição política não significam governo de maiorias em qualquer maneira significativa, mas aumentam imensamente o tamanho, número e variedade das minorias, cujas preferências têm que ser levadas em conta pelos líderes quando fazem opções de política. Sinto-me inclinado a pensar que é nesta característica das eleições — não o governo de uma minoria, mas de minorias — que temos que procurar algumas das diferenças fundamentais entre ditaduras e democracias.

III

Mas há outra característica das eleições que é importante para nosso estudo. Se a maioria raramente decide em questões de política específica, não obstante, as que são escolhidas em um processo de "decisão de minorias" situam-se provavelmente durante a maior parte do tempo dentro dos limites de consenso estabelecidos pelos valores importantes de membros politicamente ativos da sociedade, entre os quais os eleitores constituem um grupo importante. Esta, então, é a nossa terceira proposição e, neste sentido, a maioria (pelo menos dos politicamente ativos) quase sempre "decide" no sistema poliárquico. Isto porque políticos sujeitos a eleições têm que atuar dentro dos limites estabelecidos por seus próprios valores, como membros doutrinados da sociedade, e por suas expectativas sobre que políticas podem adotar e ainda serem reeleitos.

Em certo sentido, o que habitualmente descrevemos como "política" democrática é meramente a casca, a manifestação superficial, representando conflitos superficiais. Anterior à política, por baixo dela, envolvendo-a, restringindo-a, condicionando-a, está o consenso subjacente sobre política que, em geral, existe na sociedade entre a parte predominante dos membros politicamente ativos. Sem esse consenso nenhum sistema democrático sobreviveria muito tempo às irritações intermináveis e frustrações de eleições e competição entre partidos. Com ele, as disputas sobre alternativas de política são sempre sobre um conjunto de alternativas que já foram jogadas e reduzidas àquelas que cabem dentro da ampla área do acordo básico.

Que ninguém conclua que esses acordos básicos são triviais: há um século nos Estados Unidos, um dos assuntos do debate político era se a

escravização de seres humanos era ou não desejável. Hoje a questão não admite mais debate.

IV

Se as maiorias nas democracias quase sempre governam no significado amplo do termo, raramente o fazem em termos madisonianos, porquanto vimos que políticas específicas tendem a ser produtos de "governo de minorias". No sentido em que Madison se preocupava com o problema, então, o governo da maioria é principalmente um mito. Isto nos leva à nossa quarta proposição: Se o governo da maioria é na maior parte um mito, então a sua tirania, na maior parte, também o é. Isto porque se uma maioria não pode governar, ela tampouco pode ser tirânica.

O problema no mundo real não é se a maioria, e muito menos "a" maioria, atuará de forma tirânica, através de processos democráticos para impor sua vontade a uma (ou à) minoria. Em vez disso, a questão mais importante é a medida em que várias minorias na sociedade frustram as ambições de outra com aquiescência passiva ou indiferença de uma maioria de adultos ou eleitores.

O fato de algumas minorias frustrarem e, nesse sentido, tiranizarem os demais é inerente numa sociedade onde pessoas discordam, isto é, na sociedade humana. Mas se a frustração é inerente a ela, não o é a ditadura. Contudo, se há algo a ser dito pelos processos que efetivamente distinguem ou diferenciam democracia (ou poliarquia) de ditadura, ele não será descoberto na nítida distinção entre governo pela maioria e governo por uma minoria. A distinção aproxima-se muito mais de ser entre governo por uma minoria e governo por *minorias*. Em comparação com os processos políticos das ditaduras, as características da poliarquia aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. Além do mais, essas características evidentemente exercem influência recíproca sobre certo número de aspectos importantes da política: os tipos de líderes recrutados, os tipos legítimos e ilegítimos de atividade política, a faixa de opções e tipos de políticas abertas aos líderes, os processos sociais para disseminação de informações e de comunicação — na verdade, sobre todo o *ethos* da sociedade. São nestes e em outros efeitos, mais do que na soberania da maioria, que encontramos os valores do processo democrático.

V

Nossa quinta proposição é que na medida em que há alguma proteção geral na sociedade humana contra a privação por um grupo da liberdade desejada

por outro, ela provavelmente não será encontrada em formas constitucionais. Será descoberta, se isso acontecer, em fatores extraconstitucionais. Tomemos o problema da intensidade das preferências, por exemplo. Nosso curto exame das normas constitucionais para proteger de privação um grupo de preferências relativamente intensas por um grupo mais numeroso mas relativamente apático em nada resultou. Ainda assim, pode muito bem haver formas de proteção situadas além do formato constitucional. Sem tentar chegar a uma conclusão se intensidades de preferências relativas podem ser realmente medidas, podemos dizer que, se isto for absolutamente possível, algum tipo de comportamento visível terá que ser aceito como indicador. Se aceitarmos como tal a própria declaração do indivíduo sobre como se sente, então a importante hipótese seguinte parece válida:

A atividade política é, em uma medida importante, função da intensidade relativa de preferências.¹⁴

Ora, parece também claro que o provável resultado de uma decisão de política é, em parte, função do volume relativo de atividade política empreendida a favor ou contra as alternativas. Daí:

Sendo iguais todas as demais condições, o resultado de uma decisão política será determinado pela intensidade relativa das preferências entre os membros de um grupo.

O corpo principal das proteções, contudo, será encontrado nas precondições e características da poliarquia. Quanto mais plenamente existirem os requisitos fundamentais da poliarquia, menos provável será que qualquer dada minoria tenha suas liberdades mais apreciadas reduzidas por ação governamental. A extensão do consenso sobre as normas poliárquicas, o treinamento social nelas, a concordância geral sobre alternativas de política e a atividade política na medida em que estas e outras condições estiverem presentes, determinarão a viabilidade da própria poliarquia e darão proteção às minorias. Parece-me esmagadora a prova de que nas várias poliarquias do mundo moderno a extensão em que minorias são maltratadas pela ação governamental depende quase inteiramente de fatores não-constitucionais. Na verdade, se eles não são inteiramente irrelevantes, sua importância é banal em comparação com os não-constitucionais.

VI

Qual é, então, a importância dos fatores constitucionais? Até agora, evitei uma definição de "constitucional". Como sabem todos os

cientistas políticos, é realmente difícil especificar rigorosamente o significado de "constitucional". É provável que comecemos com uma definição e terminemos com um *Weltanschauung*. Embora não deposite muita confiança na utilidade de minha definição, por "constitucional" proponho identificar os determinantes de decisões do governo (deixo estes termos indefinidos) consistindo em normas prescritas que influenciam a distribuição, os tipos e métodos legítimos de controle entre servidores públicos. As regras ou normas podem ser baixadas por grande variedade de autoridades aceitas como legítimas pelos servidores públicos: a Constituição escrita, se houver, decisões de um tribunal aceito como autoridade em interpretação constitucional, comentários respeitados e coisas assim. Por fatores não-constitucionais, por conseguinte, entendo todos os demais determinantes das decisões do governo.

Neste sentido, todas as poliarquias modernas parecem possuir constituições tão notavelmente semelhantes que o elenco de variáveis constitucionais é ainda mais limitado do que poderíamos pensar à primeira vista. São duas as causas dessa semelhança. Em primeiro lugar, as características e condições básicas da poliarquia impõem uma limitação definida aos tipos constitucionais à disposição de qualquer grande sociedade desse tipo. Em segundo lugar, dadas essas características e requisitos, a eficiência decorrente da divisão do trabalho impõe mais uma e altamente importante limitação. Há necessidade de um corpo mais ou menos representativo para legitimar decisões básicas através de algum processo de assentimento — por mais ritualizado que seja. A menos que o processo seja inteiramente ritual, porém, há necessidade nos legislativos pelo menos de líderes, de comissões e de organizações partidárias. E também de burocracias constituídas de especialistas permanentes a fim de formular alternativas e assegurar o máximo proveito do estonteante número de decisões que o governo moderno forçosamente tem que tomar. Essas burocracias precisam ser altamente especializadas entre si, uma vez que realizam tarefas altamente diferenciadas: competem e colidem entre si e com outros grupos oficiais no sistema. Os servidores burocráticos devem, entre outras coisas, tomar decisões que influenciam diretamente atos de indivíduos particulares. Daí uma burocracia especializada ser necessária para julgar apelações decorrentes dessas decisões preliminares. Outra de suas tarefas é adjudicar conflitos entre indivíduos, ambas as tarefas às vezes combinadas na mesma burocracia especializada, isto é, o judiciário. Decisões burocráticas, judiciais e legislativas precisam ser de alguma maneira coordenadas, e por isso é necessário um grupo especializado de coordenadores. Uma vez que a tarefa de coordenação é com tanta frequência de importância crucial, envolvendo decisões básicas entre alternativas de política, ela exige líderes de grande *status* e poder que possam competir com sucesso na época de eleições. O processo eleitoral em si requer especialização adicional; indivíduos dedicados

principalmente à tarefa de ganhar eleições dirigem organizações partidárias de âmbito nacional.

Com o passar do tempo, todos esses múltiplos grupos especializados transformam-se em direitos adquiridos, dependendo os líderes e liderados da permanência, da renda, do prestígio e da legitimidade de suas organizações. Tornam-se parte da urdidura e trama da sociedade. Neste sentido, todos os sistemas poliárquicos se caracterizam pela separação de poderes: possuem legislativo, executivo, burocracia administrativa e judiciário. Cada um dos quais, por seu turno, divide-se e subdivide-se. Neste sentido, também, todos eles são um sistema de controles recíprocos, numerosos grupos de servidores competindo e se chocando entre si.

Dados esses limites à faixa de variáveis constitucionais, qual a importância das normas constitucionais no funcionamento da política democrática? Até agora demonstramos que elas não são cruciais, nem fatores independentes na manutenção da democracia. Ao contrário, elas próprias parecem ser funções de fatores não-constitucionais subjacentes. Demonstramos também que as normas constitucionais não são importantes como garantidoras do governo por maiorias ou de isenção de tirania por parte delas.

Nossa sexta proposição vem a ser a seguinte: os preceitos constitucionais são principalmente importantes porque contribuem para determinar a que grupos particulares devem caber as vantagens ou desvantagens das lutas políticas. Em nenhuma sociedade as pessoas entram em igualdade de condições na luta política. O efeito das normas constitucionais é o de preservar, adicionar ou subtrair das vantagens e desvantagens com que elas iniciam a disputa. Daí, por mais triviais as realizações dos preceitos constitucionais quando medidos pelas aspirações ilimitadas do pensamento democrático tradicional, eles são cruciais para o *status* e poder de grupos particulares que ganham ou perdem com sua aplicação. Por essa razão, entre outras, os preceitos têm sido amiúde causa de luta violenta e mesmo fratricida.

VII

Considerado desta perspectiva, podemos ver o sistema político americano à luz de suas características especiais. Aqui chegamos à sétima e última proposição sobre o problema da tirania da maioria. Um fio condutor central do desenvolvimento constitucional americano tem sido a evolução de um sistema político no qual todos os grupos ativos e legítimos da população podem se fazer ouvir em algum estágio crucial do processo de tomada de decisões. No restante deste capítulo, desenharemos em largas pinceladas o

desenvolvimento e caráter deste sistema, ao qual chamarei de processo político americano "normal".

Não obstante, antes de passar à maneira como se desenvolveu esse sistema, talvez seja prudente especificar o que queremos dizer por "ativo e legítimo". Por tudo o que foi dito antes, é claro que os membros politicamente inativos de uma organização poliárquica não podem influenciar diretamente o resultado de decisões.¹⁵ Portanto, se um grupo é inativo, seja isto ocasionado por livre opção, violência, intimidação ou coações da lei, o sistema necessariamente não lhe fornece um ponto de controle em parte alguma do processo. Por "legítimos" entendo aqueles cujas atividades são aceitas como certas e corretas por uma parcela preponderante dos ativos. No Sul, até recentemente, os negros não constituíam um grupo ativo. Evidentemente, os comunistas não são agora um grupo legítimo. Em comparação com o que esperaríamos do sistema normal, os negros foram relativamente impotentes no passado, exatamente como são hoje os comunistas.

Um grupo excluído da arena política normal por proibições contra atividades normais pode, apesar disso, ganhar freqüentemente acesso. Pode conseguir isso: 1) participando ou ameaçando participar de atividade política "anormal" — violência, por exemplo; 2) ameaçando impor privações a grupos que já funcionam na arena de sua legitimidade, ou adquirindo legitimidade e, daí, motivando grupos *in* a aceitar grupos *out*. A ampliação do direito de votação no período da Revolução Americana até Jackson constitui um exemplo dos três métodos. A proteção atrasada do direito legal de votar concedido aos negros, pelo Supremo Tribunal, constitui um exemplo do terceiro método. Contudo, à medida que os negros se tornam uma parte maior do eleitorado ativo e legítimo, as oportunidades normais do sistema tornam-se acessíveis a eles e proteção ulterior do direito de voto dependerá mais e mais do emprego de pontos de controle no sistema normal. A plena assimilação dos negros no sistema já ocorreu em numerosos estados nortistas e parece que agora se espalha lentamente pelo Sul.

O sistema "normal" desenvolveu-se através de vários estágios. Excetuados Connecticut e Rhode Island, que mantiveram suas cartas coloniais relativamente democráticas, todos os estados elaboraram novas Constituições entre 1776 e 1781. Certo número de fatores — entre os quais as idéias democráticas eram apenas um deles — modelaram essas Constituições. Em um aspecto, contudo, tenderam à semelhança: "nos termos da maioria das Constituições revolucionárias, o legislativo era realmente onipotente e o executivo correspondentemente fraco."¹⁶ Em oito estados, o legislativo escolhia um conselho, que por seu lado escolhia um presidente entre seus membros. Exceto em três estados, o executivo era eleito para o mandato de um único ano; em seis estados sulistas ele não podia ser reeleito e de modo geral não podiam os titulares do executivo prorrogar, suspender os trabalhos ou dissolver o legislativo. O poder de nomeação ca-

bia na maior parte ao legislativo; com exceção de dois estados, o executivo não tinha poder de veto à legislação; em todos os estados, havia um conselho executivo para fiscalizá-lo e, em dez, este conselho era eleito pelo legislativo.

Devido à supremacia do legislativo, essas constituições estaduais foram às vezes consideradas como triunfos da democracia populista.¹⁷ Mas isto está muito longe da verdade. Porque a falha do sistema residia no fato de os próprios legislativos serem muitas vezes bem pouco representativos. Em muitos estados, a supremacia do legislativo significava não tanto o domínio do povo como o controle sobre a política por elites relativamente pequenas de *status* e riqueza que podiam controlar um ou os dois ramos do legislativo. Quer isto dizer que as regras eram viciadas em favor de alguns grupos e contra outros. Em termos gerais, eram manipuladas em favor dos velhos centros de população na costa e contra os novos colonos que se estabeleciam nas zonas ocidentais dos estados e também dos ricos contra os pobres.

Assim, em Massachusetts, a Constituição revolucionária estabeleceu o controle dos interesses comerciais sobre a política estadual em detrimento do poder dos fazendeiros; através de rigorosa qualificação de posse de bens para servidores e eleitores, os ricos obtiveram poder às custas dos grupos de classe média e dos pobres; o Senado, no qual a representação dependia de impostos pagos, era um baluarte dos abastados; até mesmo a câmara baixa era viciada em favor das cidades comerciais do Leste. O legislativo e os tribunais, como seria de se esperar, funcionavam a favor dos credores e contra os devedores. Os critérios de dívida e propriedade, porém, foram longe demais: explodiu a rebelião; Daniel Shays durante curto espaço de tempo tornou-se herói dos endividados e para sempre o símbolo dos perigos da tirania da massa para os bem-nascidos e os poucos. Finalmente, a repressão implacável foi seguida por uma débil reforma. Mas permaneceu imutável o equilíbrio básico de benefícios e prejuízos impostos pela Constituição.¹⁸

Do primeiro ao último, os participantes da Convenção Constitucional reunida em Filadélfia eram realistas. Quando cometeram cingidas não foi por falta de realismo, mas de conhecimentos. Como realistas, entendiam sobre a Constituição que estavam elaborando o seguinte: que os preceitos constitucionais teriam inevitavelmente que beneficiar alguns grupos e penalizar outros; que os preceitos seriam por conseguinte altamente polêmicos e sujeitos a violento conflito; que deviam ser aplicados dentro dos limites estabelecidos pelo predominante equilíbrio de forças sociais; que elas, por seu turno, trariam conseqüências para o equilíbrio social; e que, para durar, a Constituição exigiria o assentimento de mais do que os 55 ilustres cavalheiros reunidos em Filadélfia, mas, por sorte, muito menos que de toda a população adulta.

Os homens da Convenção formaram talvez uma assembléia tão brilhante como jamais tenha havido alguma para elaborar uma Constituição duradoura para uma grande nação. Constituiu apenas uma indicação das deploráveis limitações dos conhecimentos humanos que, realistas e talentosos como tenham sido, muitas de suas suposições básicas tenham resultado falsas, e a Constituição que criaram sobreviveu não por causa de suas previsões, mas a despeito delas.

A teoria madisoniana proporcionou uma brilhante e duradoura defesa — sentimos a tentação de dizer racionalização — dos preceitos acordados pelos convencionais. Já vimos em que aspectos o enfoque madisoniano é deficiente. Mais importante para nossas atuais finalidades, porém, é a extensão em que os membros dessa histórica assembléia desconheciam o que estavam realizando. Pensavam eles que a Câmara de Representantes, popular, seria dinâmica, populista, igualitária, niveladora e, por conseguinte, um centro de poder perigoso que precisava de restrições, e também que o Presidente representaria os bem-nascidos e os poucos e que utilizaria seu poder de veto contra as minorias populares alojadas na Câmara. Enganaram-se porque acabou por se descobrir que o centro dinâmico de poder era a presidência e, após Jackson, o Presidente pôde reivindicar, e frequentemente reivindicou, ser o único representante da maioria nacional em todo o sistema constitucional. Entrementes, a Câmara de Representantes dificilmente mostrou ser o instrumento das maiorias apaixonadas que os homens da Convenção tão desesperadamente temiam. Hoje a relação que imaginaram foi, de modo geral, invertida. É o Presidente o formulador da política, o originador de legislação, o porta-voz autônomo da maioria nacional, ao passo que o poder do Congresso se reduz cada vez mais ao veto — um veto exercido, quase sempre, em nome de grupos cujos privilégios são ameaçados pela política presidencial.

Se os homens da Convenção previram ou não a revisão judicial é questão que provavelmente nunca será resolvida, mas não há uma única palavra nos anais da assembléia ou nos "Federalist Papers" que sugira terem eles antevisto o papel fundamental que o Supremo Tribunal assumiria ocasionalmente como formulador de política e legislador independente. Não prognosticaram claramente, se é que absolutamente o fizeram, a grande função organizadora que os partidos políticos desempenhariam e as maneiras como esses instrumentos transformariam as disposições constitucionais formais. A representação igual dos estados no Senado, que tanto contribuiu para descentralizar os partidos, o executivo e, na verdade, todo o processo de formulação de política, não constituiu questão de altos princípios constitucionais, mas uma barganha necessária e combatida por muitas das melhores mentes presentes à Convenção, incluindo o próprio Madison.

Acima de tudo, porém, os homens da Convenção interpretaram mal a dinâmica de sua própria sociedade. Não conseguiram prever corretamente

o equilíbrio de poder social que prevaleceria mesmo ao tempo em que ainda viviam. Não compreenderam realmente que, em uma sociedade rural carente de instituições feudais e que possuía uma fronteira aberta e em expansão, a democracia radical quase certamente se tornaria a opinião dominante e convencional, quase inevitavelmente prevaleceria na política e quase indubitavelmente seria conservadora no tocante à propriedade.

A despeito de suas falsas esperanças, contudo, as instituições que seu trabalho contribuiu para criar sobreviveram na maior parte. Três razões podem explicar este fato. Em primeiro lugar, por uma grande variedade de motivos, a apoteose da Constituição começou muito cedo e em um tempo espantosamente curto a controvérsia sobre o arcabouço constitucional básico foi praticamente eliminada. Até mesmo o debate constitucional que precedeu a Guerra Civil tratou ostensivamente da questão das intenções reais da Convenção. Em segundo, talvez em nenhuma outra sociedade as condições da poliarquia estiveram tão plenamente presentes como nos Estados Unidos no período *ante-bellum* (salvo, naturalmente, no tocante aos negros). Supor que este país continuou democrático por causa da Constituição parece-me uma inversão óbvia da relação que havia. É muito mais plausível supor que a Constituição permaneceu porque nossa sociedade é essencialmente democrática. Se as condições necessárias à poliarquia não tivessem existido, teria sobrevivido qualquer Constituição destinada a limitar o poder de líderes. Talvez uma grande variedade de formas constitucionais pudessem ter sido facilmente adaptadas ao mutável equilíbrio de poder social. Vale enfatizar mais uma vez que o sistema constitucional não funcionou quando finalmente tratou da questão da escravidão, uma questão que, temporariamente, solapou as principais condições fundamentais da poliarquia.

Em terceiro lugar, a Constituição sobreviveu apenas porque foi frequentemente adaptada para ajustar-se ao balanço de poder social em mutação. Medida pela sociedade que se seguiu, a Constituição imaginada pelos homens da Convenção distribuiu seus benefícios e prejuízos aos grupos errados. Por sorte, quando se verificou que era ilusório o equilíbrio social de poderes que previra, o sistema constitucional foi modificado para conferir benefícios e alocar prejuízos mais em consonância com o balanço que então prevalecia.

Vemos estes fatos de maneira notavelmente clara tanto nas fases de desenvolvimento jacksoniana quanto congressional. Tivessem as constituições estaduais do período revolucionário conferido mais benefícios aos pequenos fazendeiros e artesãos e menos ao comércio e às populações da costa, é pelo menos possível que, quando a disseminação quase inevitável do sufrágio universal para os homens adultos desse mais controle aos representantes dos pequenos fazendeiros e artesãos, eles teriam adotado o sistema constitucional nacional de uma maneira muito diferente daquela

que, de fato, selecionaram. Acidentes históricos ajudaram também a afastar a democracia rural da supremacia legislativa. Em um governo partidário altamente unificado liderado pelo Presidente, Jefferson inventara um expediente que poderia ter justamente permitido que o mito da supremacia legislativa sobrevivesse lado a lado com uma vigorosa liderança executiva. O sistema de Jefferson, porém, requeria o controle pelos líderes, reunidos no Congresso, das nomeações e política e liderança desse grupo pelo Presidente. Após Jefferson, a assembléia de líderes parece ter escapado gradualmente da liderança presidencial. Por volta de 1824, as forças que apoiavam Jackson não puderam utilizar o sistema e a sua eleição em 1828 marcou o fim do sistema jeffersoniano.

Mais do que isso, a presidência de Jackson assinalou o fim real neste país da identificação clássica de governo democrático com supremacia legislativa. Os democratas radicais haviam temido o poder executivo. Os interesses conservadores nos estados eram favoráveis à supremacia legislativa porque podiam controlar as assembléias. Seus porta-vozes na Convenção Constitucional, por seu lado, temeram um legislativo nacional que não podiam ter certeza de controlar e procuraram como defesa própria um executivo com poderes de veto. Trabalhando de mãos dadas com o colégio de líderes do Congresso, Jefferson superou a barreira entre executivo e legislativo. Jackson, porém, construiu um novo padrão de relações, um novo sistema constitucional e, desde seus dias, esse sistema tem prevalecido na maior parte, e não mais o jeffersoniano, o madisoniano ou o revolucionário. O sistema jacksoniano pode ser interpretado como afirmando que:¹⁹

1. Grupos não efetivamente representados no legislativo e no judiciário podem sê-lo, e plenamente, pelo executivo.
2. O processo eleitoral confere pelo menos tanta legitimidade à representatividade do executivo quanto à do legislativo.
3. O Presidente tem talvez maior reivindicação a representar a maioria nacional.

É o crescimento do terceiro princípio que, acredito, separa o período pós-Jackson daquele que o precedeu, porquanto a idéia de que o executivo eleito poderia ser o autêntico representante da maioria teve uma importância revolucionária.

No período *post-bellum* o Congresso consolidou sua posição. Ou melhor, seria mais exato dizer que grupos sociais altamente poderosos, ativos e ambiciosos, possuidores de crescente riqueza e *status*, consolidaram-se através do Congresso. Mas o poder dos novos interesses comerciais e industriais não foi absolutamente ilimitado; os dois partidos políticos eram inevitavelmente uma mixórdia de delicadas acomodações; e, como mostrou o destino que tiveram os republicanos radicais, era impossível alguma coisa como uma política nacional abrangente e coordenada. A aco-

modação foi mantida, por conseguinte, por um sistema de formulação de política altamente descentralizado e que funcionou basicamente através de barganhas. O controle efetivo dos partidos políticos foi descentralizado para os estados e as máquinas políticas municipais; o controle do Congresso descentralizou-se sob a forma de comissões; e o executivo foi tão descentralizado que o Presidente se tornou pouco mais que um membro da diretoria de uma companhia controladora de outras (*holding company*).

O subsequente crescimento de organizações burocráticas sob o controle nominal do Presidente, ou do Presidente e do Congresso juntos, foi em grande parte modelado pelo legado do governo congressional e os hábitos e pontos de vista políticos a que deu origem. No contexto de partidos barganhadores descentralizados e de um legislativo barganhador também descentralizado, era talvez inevitável que, a despeito da ação poderosa de numerosos Presidentes e dos anelos algo utópicos de muitos reformadores administrativos, a imensa máquina que cresceu para administrar os assuntos do Estado de bem-estar social americano se tornasse uma burocracia barganhadora descentralizada. Isto é apenas outra maneira de dizer que a burocracia tomou-se parte do que antes chamei de processo político americano "normal".

VIII

Defini o processo político americano "normal" como aquele em que há alta probabilidade de que um grupo ativo e legítimo da população possa se fazer efetivamente ouvido em algum estágio crucial do processo de tomada de decisões. Ser "ouvido" abrange ampla faixa de atividades e não é minha intenção definir rigorosamente a palavra. Evidentemente, não significa que todos os grupos exercem igual controle sobre o resultado.

Na política americana, como aliás em todas as sociedades, o controle sobre decisões é desigualmente distribuído. Nem indivíduos nem grupos são politicamente iguais. Quando digo que um grupo é ouvido "efetivamente" entendo mais do que o simples fato de fazer barulho; entendo que um ou mais servidores estão não só prontos para escutar o barulho mas esperam sofrer de alguma maneira dolorosa se não aplacarem o grupo, seus líderes, ou seus membros mais vociferantes. A fim de satisfazer o grupo, o líder responsável pode tomar uma ou mais de uma grande variedade de medidas: pressão em prol de políticas substantivas, nomeações, suborno, respeito, manifestação das emoções apropriadas ou a combinação certa de barulhos recíprocos.

Assim, a tomada de decisões pelo governo não constitui uma marcha majestosa de grandes maiorias unidas a respeito de certos assuntos de po-

lítica. É o apaziguamento permanente de grupos relativamente pequenos. Mesmo que esses grupos se somem em uma maioria numérica na época de eleição, em geral não é útil interpretar essa maioria como mais do que uma expressão aritmética. Isto porque numa medida que teria agradado imensamente a Madison, a maioria numérica é incapaz de empreender qualquer ação coordenada. Os vários componentes dela é que dispõem de meios de ação.

Uma vez que tudo isto é assunto conhecido, permita-me o leitor sumariar breve e dogmaticamente alguns aspectos bem sabidos dos preceitos constitucionais: os grupos que eles beneficiam, aqueles que prejudicam, e o resultado líquido. Quando analisamos o Congresso, descobrimos que certos grupos são super-representados, no sentido em que possuem mais representantes (ou mais representantes em lugares decisivos) e, por conseguinte, mais controle sobre o resultado de decisões do Congresso do que teriam se os preceitos tivessem sido elaborados para maximizar igualdade política formal.²⁰ A representação igual no Senado levou à super-representação de estados menos densamente povoados. Na prática, isto significa que fazendeiros e certos outros grupos — interesses de mineradores de metais, por exemplo — são super-representados. Os legislativos estaduais super-representam áreas agrícolas e de pequenas cidades e daí não redistribuem as cadeiras na Câmara de Representantes de acordo com as mudanças na composição da população. A aplicação do princípio de antiguidade e o poder dos presidentes de comissão têm levado os eleitores em estados de um único partido ou de partido único modificado a serem significativamente super-representados. De acordo com uma estimativa recente, há 22 desses estados.²¹ Geograficamente, eles incluem o sólido Sul, os estados de fronteira, a zona norte da Nova Inglaterra, quatro estados do Meio-Oeste, o Oregon e a Pensilvânia. Entre estes, apenas a Pensilvânia é altamente urbanizada e industrializada. Devido à aplicação do sistema de um único membro por distrito na Câmara, em média uma mudança líquida de 1% do eleitorado de um partido para o outro resulta em um ganho líquido de cerca de 2,5% de cadeiras da Câmara para o partido beneficiado. E por causa da aplicação do sistema de dois membros por distrito no Senado uma mudança de 1% resultará em um ganho líquido para o partido beneficiado de cerca de 3% das cadeiras no Senado. Por conseguinte, quando grandes grupos heterogêneos, como os agricultores, mudam seu apoio a partidos, os efeitos legislativos serão provavelmente muito exagerados. (Cf. Figs. 10 e 11, pp. 143 e 144).

Todos esses políticos e servidores interessados na eleição ou reeleição de um Presidente e, daí, nos caprichos do colégio eleitoral, têm necessariamente que ser sensíveis a um conjunto algo diferenciado de grupos. Repetindo, o quadro geral é tão conhecido que basta enumerar alguns pontos. De modo geral, os políticos presidenciais precisam ser sensíveis a estados

populosos com grande número de votos eleitorais; a estados que sejam marginais entre os partidos, isto é, estados de dois partidos; aos estados-*"chaves"*, isto é, os marginais e densamente povoados; a grupos decisivos em estados decisivos — étnicos, religiosos, ocupacionais; a grupos relativamente grandes de âmbito nacional; e a áreas urbanas e industriais densamente povoadas. Um exame cuidadoso desses requisitos demonstrará, acho eu, que eles são diferentes e freqüentemente têm objetivos contrários aos grupos que predominam no Congresso.

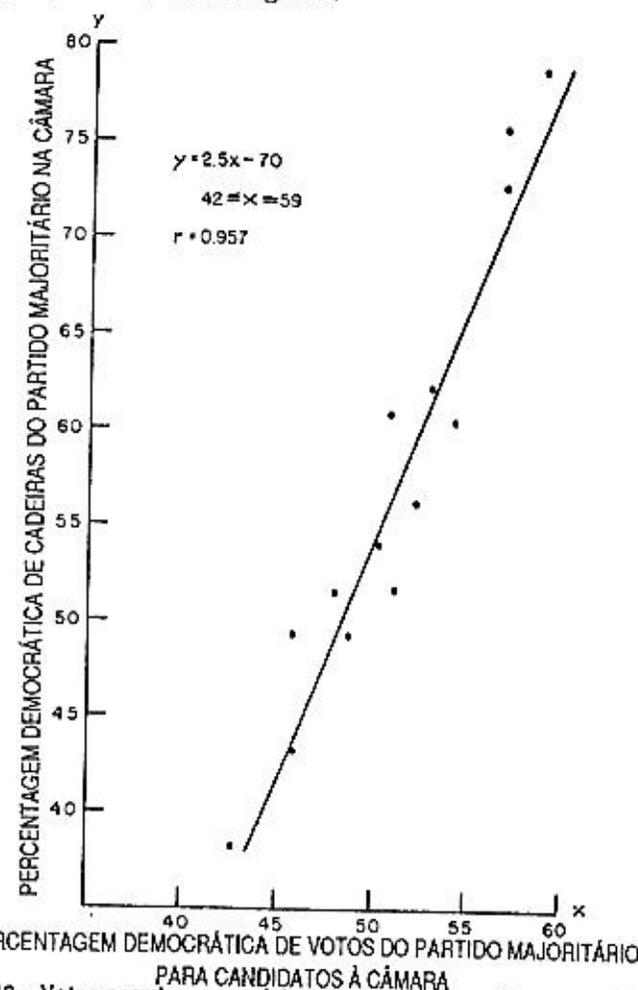


Fig. 10 - Votos populares e cadeiras conquistadas no Congresso: Os Democratas na Câmara dos Representantes, 1928-54

As burocracias são muito mais complexas. Em graus variáveis, elas precisam ser sensíveis aos políticos presidenciais e congressionais. Mas estes são em si um grupo muito estreito e especializado. No Congresso, tipicamente, trata-se dos presidentes das Comissões Orçamentárias da Câmara e do Senado, das subcomissões relevantes, e das comissões substantivas importantes. Entre os políticos presidenciais, os administradores devem em geral ser responsáveis ao Departamento de Orçamento, aos

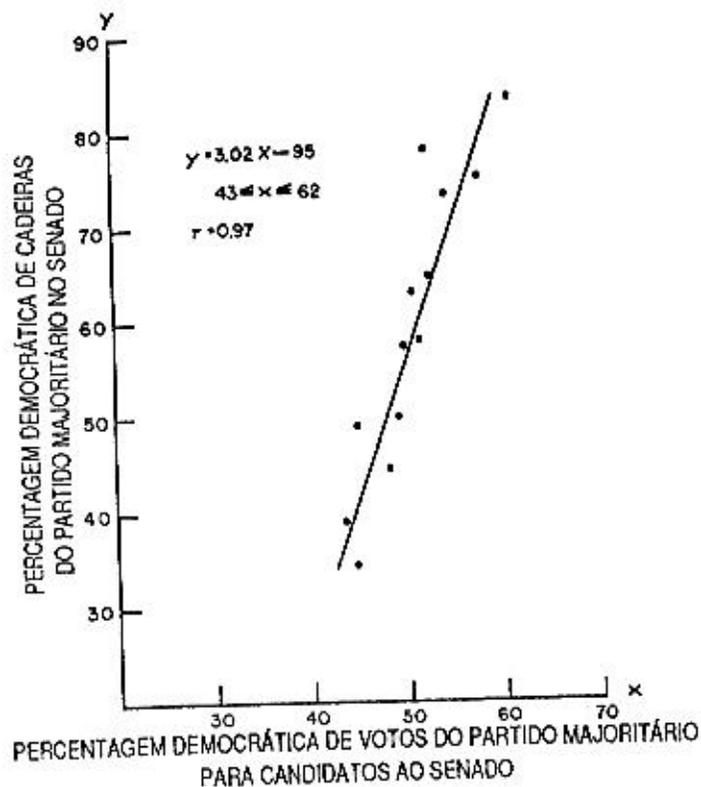


Fig. 11 - Votos populares e cadeiras conquistadas no Congresso: Os Democratas no Senado, 1928-52.

secretários de departamento (ministros) e, naturalmente, ao próprio Presidente. E têm que ser sensíveis também às suas próprias clientelas especializadas. A mais efetiva entre estas será obviamente uma como a dos fazendeiros, que é também bem representada no Congresso e mesmo no executivo. Às vezes, burocracia e clientela se misturam tanto que não se pode determinar quem é responsável perante quem.

IX

Este é o sistema normal. Não tentei nestas páginas concluir se é um sistema desejável de governo, nem o farei agora. Isto porque a avaliação de seus méritos e defeitos exigiria uma discussão penetrante e longa que se situaria além do escopo destes ensaios.

Mas o seguinte pode ser dito a respeito do sistema: se não é o próprio auge da realização humana, um modelo para o resto do mundo copiar ou modificar por sua própria conta e risco, como nossos apologistas nacionalistas e politicamente analfabetos tão cansativamente insistem em dizer, tampouco, acho eu, é um sistema tão obviamente defeituoso como alguns de seus críticos sugerem.

Para sermos exatos, reformadores dotados de um fino senso de ordem antipatizam com ele. Observadores estrangeiros, mesmo simpáticos, ficam amiúde atônitos e confusos com ele. Numerosos americanos se mostram desalentados com seus paradoxos. Na verdade, alguns que examinam atentamente nosso processo político podem, às vezes, sentir profunda frustração e irado ressentimento com um sistema que, superficialmente, tão pouco tem de ordem e tanto de caos.

Isto porque é um sistema acentuadamente descentralizado. As decisões são tomadas por barganhas intermináveis. Talvez em nenhum outro sistema político nacional no mundo a barganha seja um componente tão básico do processo político. 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.

Ainda assim, não devemos ser apressados demais em nossa avaliação, isto porque, nos casos em que seus defeitos sobressaem, suas virtudes ficam ocultas ao olho demasiado rápido. Por sorte, o sistema normal tem as virtudes de seus vícios. Com todos os seus defeitos, ele ainda assim pro-

porciona alta probabilidade de que todos os grupos ativos e legítimos se façam ouvir efetivamente em algum estágio do processo de tomada de decisões. E isto não é uma vantagem banal em um sistema político.

E também não é estático. O sistema americano evoluiu, e por isso sobrevive. 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, com 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, desajeitadas, não raro selvagens tentativas de enfrentar os problemas da subversão, medo e tensão civil.

Provavelmente este estranho híbrido, o sistema político americano, não serve para exportar. Mas enquanto as condições sociais fundamentais da democracia estiverem substancialmente intactas neste país, parece que o sistema será relativamente eficiente para reforçar o acordo, encorajar a moderação e manter a paz social em um povo inquieto e exagerado, que faz com que funcione uma sociedade gigantesca, poderosa, diversificada e incrivelmente complexa.

Não é, portanto, uma contribuição mesquinha, a que os americanos deram às artes do governo — e àquele ramo que entre todas as artes da política é a mais difícil: a arte do governo democrático.

NOTAS

1. Antes de Jackson, os eleitores presidenciais eram em geral escolhidos pelos legislativos estaduais. Por conseguinte, é difícil estimar o número de eleitores que apoiavam um dado candidato. As compilações de votos populares em eleições presidenciais começaram em geral nas eleições de 1828.
2. Não obstante, pesquisas modernas de opinião por amostragem são hoje úteis neste particular.
3. Ver *The Pre-Election Polls of 1948* (Nova York: Social Science Research Council, 1949); Angus Campbell e R.L. Kahn, *The People Elect a President* (Ann Arbor: Institute for Social Research, 1952); Angus Campbell, Gerald Gurin e Warren E. Miller, *The Voter Decides* (Evanston: Row, Peterson & Co., 1954).
4. Campbell *et al.*, *op. cit.*, p. 31, Tabela 3.2.
5. Pode-se facilmente demonstrar que para que o candidato vencedor seja a primeira opção de uma maioria de eleitores em condições de votar, ele deve ser também a primeira opção de uma percentagem de não-eleitores maior que $(X-2W)/Z$, onde X é o número de eleitores em condições de votar, W é o número de votos obtidos pelo candidato vencedor e Z é o número de não-eleitores. Por exemplo, em 1948, Truman foi a primeira opção de uma maioria de todos os eleitores em condições de votar apenas se foi também a primeira de mais de 50,7% dos não-eleitores; em 1952, por outro lado,

- Eisenhower teria precisado apenas do apoio de mais de 41,2% dos não-eleitores. Estas estimativas baseiam-se em dados constantes de tabelas em *The Political Almanac of 1952* (Nova York: Forbes & Sons, 1952), p. 22; *Statistics of the Presidential and Congressional Elections of Nov. 4, 1952* (Washington: Government Printing Office, 1953), p. 52; e V.O. Key, *A Primer of Statistics for Political Scientists* (Nova York: Thomas Y. Crowell & Co., 1953), p. 197.
6. Minhas estimativas baseiam-se nos dados da Tabela 3.8, Campbell *et al.*, *op. cit.*, p. 37.
 7. Na eleição de 1948, em uma amostra de eleitores, 73% disseram que nunca pensaram em votar em outro candidato durante qualquer tempo da campanha. Na eleição de 1952, em outra amostra, o número foi de 78%, *ibid.*, p. 23, Tabela 2.7. Isto sugere o limite superior. Os dados não indicam quantos consideraram não votar como alternativa a votar em seus candidatos.
 8. Minhas estimativas baseiam-se na Tabela 8.1, *ibid.*
 9. 71% daqueles que achavam que "era culpa de nosso governo que a China se tivesse tomado comunista" apoiavam Eisenhower, *ibid.*
 10. A Grã-Bretanha fornece uma interessante confirmação do fato que maiorias eleitorais raramente determinam políticas específicas. O sistema político britânico tem poucas das barreiras constitucionais e políticas ao governo da maioria, características do sistema americano. Não obstante, é relativamente raro que o partido no poder tenha sido a primeira preferência da maioria dos eleitores — muito menos de todo o eleitorado — na eleição anterior. Desde 1923, houve nove eleições. Apenas duas delas indicaram uma maioria de primeiras preferências pelo governo que se seguiu. Mas até as duas exceções são politicamente aberrantes. Na eleição de 1931, os candidatos que endossavam a coalisão nacional de Ramsay MacDonald ganharam por uma maioria de votos, tendo sido o Partido Trabalhista duramente atingido pela retirada de MacDonald. Em 1935, os candidatos do Partido Conservador tiveram apenas 47,7% dos votos, mas os candidatos que endossavam o governo nacional ganharam por 54,7%. Em nenhuma ocasião desde 1945 qualquer governo foi a primeira preferência da maioria dos eleitores. Realmente, em 1945, 10,4 milhões de pessoas em condições de votar não o fizeram ou votaram em candidatos que não os trabalhistas e conservadores, comparados com os 9,6 milhões que votaram nos candidatos conservadores e os 12 milhões nos trabalhistas. Em 1950, este grupo chegou a 8,2 milhões, comparados com 12,1 milhões de eleitores conservadores e 13,2 milhões de trabalhistas. Cf. *The Constitutional Year Book, 1938* (Londres: Harrison, 1938), Vol. LV; D.E. Butler, *The Electoral System in Britain, 1918-1951* (Oxford: Clarendon Press, 1953), p. 173; John Bonham, *The Middle Class Vote* (Londres: Faber & Faber, 1955), p. 120.
 11. Elmo Roper, "American Attitudes on World Organization", *Public Opinion Quarterly*, XVII (inverno de 1953-54), pp. 405-20.
 12. A este respeito, a análise de outra forma excelente que Joseph A. Schumpeter faz da democracia no seu *Capitalism, Socialism and Democracy* (2ª ed.: Nova York: Harper & Bros., 1947), parece-me algo defeituosa.
 13. Arthur F. Bentley, *The Process of Government* (Chicago: University of Chicago Press, 1908); David Truman, *The Governmental Process* (Nova York: A.A. Knopf, Inc., 1951); Earl Latham, *The Groups Basis of Politics: a Study in Basing Point Legislation* (Ithaca: Cornell University, 1952).
 14. Por exemplo, como se poderia esperar, a atividade de votar decai rapidamente daqueles que estavam "muito interessados" em acompanhar uma campanha para aqueles que "não estavam muito interessados", ou daqueles que "estão muito interessados no resultado da eleição" para os que "não estão absolutamente interessados". Campbell *et al.*, *op. cit.* Tabelas 3.6 e 3.8, pp. 35-37. Por outro lado, avaliada por opinião quanto à importância do resultado para o país, uma diferença interessante e não-explicada é revelada pela amostra. Entre os correligionários de Eisenhower votou um número consideravelmente maior dos que achavam que o resultado fazia grande diferença para o país do que aqueles que julgavam que o resultado não faria diferença. Entre os correligionários de Stevenson, as diferenças não foram estatisticamente significantes.

- Na verdade, na amostra votou uma percentagem ligeiramente menor dos que pensavam que o resultado teria muita importância para o país do que os que pensavam que não seria importante.
15. Duas aparentes exceções a isto são as seguintes: 1) Se membros ativos incluem entre seus objetivos a proteção ou progresso de membros inativos; 2) se no presente, membros ativos esperam que membros atualmente inativos se tornem ativos no futuro. Esses dois casos são importantes no mundo real. O primeiro, contudo, pode ser corretamente considerado um caso de influência indireta, e não direta, sobre o resultado. O segundo meramente requer que, em princípio, a dimensão temporal seja de alguma forma especificada. Este assunto, porém, tornar-se-ia complexo demais para uma exposição e talvez seja preferível que permaneça como está nossa proposição, embora excessivamente simplificada.
 16. H.G. Webster, "A Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution", *American Academy of Political and Social Science, Annals*, Vol. IX (1897).
 17. Cf. J. Allen Smith, *The Spirit of American Government* (Nova York: Macmillan Co., 1911), caps. II e IX.
 18. Cf. Oscar e Mary Flug Handlin, *Commonwealth: A Study of the Role of Government in the American Economy: Massachusetts, 1774-1861* (Nova York: New York University Press, 1947), pp. 26-27, 41, 44, 45, 49-52 e Apêndice II, p. 267. Em numerosos aspectos, a Constituição de Massachusetts era atípica, isto é, o governador dispunha de poder absoluto de veto. "Embora elaborada por uma convenção eleita de sufrágio masculino, foi não só uma das mais aristocráticas do período revolucionário, mas que também assegurou mais o governo pelas classes superiores do que a Constituição de 1778, rejeitada pelo mesmo eleitorado". Elisha P. Douglas, *Rebels and Democrats: The Struggle for Equal Political Rights and Majority Rule during the American Revolution* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1955), p. 211. Na Carolina do Sul, como seria de esperar, a Constituição fortaleceu o litoral contra o interior. *Ibid.*, pp. 43-44. Cf. também Fletcher M. Green, *Constitutional Development in the South Atlantic States, 1776-1860* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1930). Em uma dissertação de doutoramento inédita, Norman Stamps demonstra que a Constituição de Connecticut, que era a velha carta de fundação colonial, era altamente democrática em aparência e fora habilmente elaborada para permitir rigoroso controle por uma oligarquia fechada. Norman Stamps, "Political Parties in Connecticut, 1789-1819" (dissertação de Ph.D. inédita, Yale University, 1950). Na Pensilvânia, o modelo foi excepcional. O sufrágio universal era virtualmente feito consumado por volta de 1790, quarenta anos antes que se tomasse geral nos Estados Unidos. Evidentemente, por causa disto, o equilíbrio permaneceu mais ou menos quase favorável ao agricultor comum e ao artesão do que nos outros estados, mesmo depois de ter sido substituída a Constituição adotada sob o ímpeto da democracia radical durante a Revolução em 1789. Douglas, *op. cit.*, caps. XII-XIV; e Louis Hertz, *Economic Policy and Democratic Thought: Pennsylvania, 1776-1860* (Cambridge: Harvard University Press, 1948), pp. 23 e seqs. Em anos recentes, a ascensão e queda dessas constituições estaduais deixou de atrair a atenção dos cientistas políticos. É uma pena. Elas são uma mina de informações para o estudo das instituições políticas, e seu declínio nunca foi satisfatoriamente explicado. Contudo, para conhecer um aspecto da mudança, vale consultar Leslie Lipson, *The American Governor: From Figurehead to Leader* (Chicago: University of Chicago Press, 1939).
 19. Por exemplo, ver W.E. Binkley, *President and Congress* (Nova York: A.A. Knopf, Inc., 1947), caps. IV e V.
 20. "Formal" porque se as regras destinadas a maximizar a igualdade política formal realmente fazem ou não mais do que as regras atuais é uma dura questão empírica que desejo evitar.
 21. Austin Ramney e Willmoore Kendall, "The American Party System", *American Political Science Review*, XLVIII (junho de 1954), p. 477.

Índice Analítico e Onomástico

- Adorno, T.W., 39n.28
 acordo, 79-80
 Acordo de Connecticut, 56, 117
 África do Sul, 76
 Alemanha, 78
 anulação, 40n.35
 argumento madisoniano, 36; Apêndice, 37-8
 Aristóteles, 41
 Arrow, K., 63n.2, n.8, 65n.12
 Ashin, M., 38n.2
 atividade política, 82, 88-89
 autonomia, 80-81
 axioma de Madison, 18
- Barber, B., 91n.8
 Bentley, A.F., 147n.13
 Berelson, B.R., 92n.14, 92n.19
 Binkley, W.E., 148n.19
 Black, D., 65n.12
 bóias-frias, 113
 Bonham, J., 147n.129
 Borda, 47, 64n.10
 Brant, I., 39n.22
 burocracia, 141, 144
 Butler, D.E., 147n.10
- Cahill, F., 124n.15
 Calhoun, J.C., 40n.35, n.37, 95
 Câmara dos Representantes, 142
 Campbell, A., 91n.7, 98, 99, 146n.3, 147n.14
- Canadá, 76
 Checo-Eslóviaquia, 99
 Choate, J., 108
 Coker, F.W., 62n.2
 Commager, H.S., 62n.2, 66n.21, 124n.15
 competição política, 131
 comunistas, 99, 136
 Congresso, 57, 59, 106
 consciência, 25, 43
 Conselho de Segurança das Nações Unidas, 29
 consenso, 77, 78, 96, 131
 Constituição, 35, 83, 100, 107, 109, 134, 137, 139; controle constitucional, 43; *ver também* Convenção Constitucional
 controle externo, 15, 21, 22, 24, 27
 controles sociais, 43
 Convenção Constitucional, 17, 18, 83, 107, 111, 137-38
 cotonicultores, 116
- "decisão de minorias", 131
 de Grazia, A., 64n.10
 democracia poliárquica, 67-91; definição de, 84; medição da, 85-88
 democracia populista, 41-62
 desacordo, 79-80, 96, 100, 101
 de Tocqueville, 42
 direito dos negros, 59, 120
 direitos iguais, 35-36
 direitos naturais, 15, 19, 29, 31, 48-49
 ditadura, 131
 diversidade, 79