

SÉRIE
FUNDAMENTOS

104

GIOVANNI SARTORI

Cátedra Albert Schweitzer em Humanidades
Universidade de Colúmbia

A TEORIA DA DEMOCRACIA REVISITADA

Volume I — O debate contemporâneo

Tradução de Dinah de Abreu Azevedo
Revisão técnica de Régis de Castro Andrade



editora ática

tiva do que o regime czarista realizou em suas últimas décadas, ver Norman Stone, *Europe transformed: 1878-1919* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984), p. 197-254.

⁴³ Para uma cobertura e investigação importantes e detalhadas, ver J. Linz e A. Stepan, eds., *The breakdown of democratic regimes* (Baltimore, John Hopkins University Press, 1978). A Parte 1 de Linz, “Crises, breakdown and reequilibration” (p. 1-124), é uma análise realmente notável. Em geral, ver L. Morlino, *Come cambiano i rigimi politici* (Milão, Angeli, 1980).

⁴⁴ Thompson, *The democratic citizen*, p. 47, distingue entre ideais “reconstrutivos” e “construtivos” e qualifica os primeiros como “justificáveis com pouca ou nenhuma evidência da ciência social comportamental como está hoje”. Como está formulada, acho a distinção pouco convincente.

⁴⁵ Como os ideais são expressos através das idéias, não precisam ser distinguidos na origem.

⁴⁶ Sua importância é bem explicada, quase ao ponto do exagero, por M. Polanyi, *Personal knowledge* (Chicago, University of Chicago Press, 1958).

⁴⁷ Ver J. Galtung, *Essays in peace research* (Copenhagen, Ejlers, 1975), 1 : 5, “Structural and direct violence”. É claro que “violência estrutural” só pode querer dizer que as estruturas são “restrições”. Mas se as restrições são chamadas de violência, ou a violência não é grande coisa, ou tudo é violência. Em qualquer dos casos, o conceito é desfigurado.

⁴⁸ No contexto da teoria de democracia, a exceção mais notável a essa ampla generalização é a evidência sobre a opinião pública. Ver o capítulo 5, seções 1-4.

⁴⁹ A respeito de competição de partidos e da analogia econômica, ver G. Sartori, *Parties and party systems: a framework for analysis* (New York, Cambridge University Press, 1976), especialmente caps. 6.1 e 7.1. Mais genericamente, e a respeito de outras discrepâncias entre economia e política, ver a análise inteligente de W. C. Mitchell, “Efficiency, responsibility, and democratic politics”, em J. R. Pennock & J. W. Chapman, eds., *Liberal democracy* (New York, New York University Press, 1983), cap. 14.

5 Democracia governada e democracia governante

*É contrário à ordem da natureza que
muitos governem e poucos sejam
governados.*

Rousseau

5.1 A opinião pública e o governo por consentimento

Em última instância, a política gira em torno da relação entre governantes e governados. Argumentou-se que essa dicotomia aplica-se a todos os sistemas políticos, menos à democracia. O fato de um processo democrático de tomada de decisão deixar menos distinta a linha divisória entre governantes e governados não significa que eles se misturem. Dizer que não é possível traçar uma linha divisória nítida não é o mesmo que dizer que não há linha divisória. Uma linha divisória pode ser difusa e existir mesmo assim.

Como para ter uma democracia precisamos, em certa medida, de um governo do povo, vamos perguntar imediatamente: em que momento vemo-nos diante de um “povo governante”, do *demos* no ato ou papel de governar? A resposta é: nas eleições. Não é pouca coisa, pois o processo democrático é de fato sintetizado em eleições

e em eleger. Em primeiro lugar, as eleições verificam o consenso e descartam o consenso presumido ou fraudulento. Mas é preciso lembrar ainda que as eleições são um processo descontínuo e elementar. Entre as eleições, o poder do povo fica inativo; e há também uma grande margem de diferenciação (para não falar da discrepância) entre grandes opções eleitorais e decisões governamentais concretas. Além disso, as eleições registram as decisões do eleitor; mas como ele chegou a essas decisões? As eleições computam opiniões; mas de onde vêm essas opiniões e como são formadas¹? Qual é a gênese da vontade e da opinião que as eleições se limitam a registrar? O voto envolve uma experiência pré-eleitoral. Embora não devamos menosprezar a importância das eleições, não podemos isolar o evento eleitoral de todo o processo de formação de opinião. O poder de eleger é *per se* uma garantia mecânica de democracia; a garantia essencial é constituída pelas condições em que o cidadão obtém as informações e é exposto à pressão dos formadores de opinião. Em última instância, “a opinião dos governados é o verdadeiro fundamento de todo governo”². Nesse caso, as eleições são o meio para um fim — sendo o fim um “governo de opinião”, isto é, um governo sensível e responsável perante a opinião pública.

Dizemos, para rematar, que as eleições devem ser livres. É verdade, mas não é o bastante, pois, num sentido básico, a opinião também deve ser livre. Eleições livres sem direito à opinião nada significam. Dizemos que o povo deve ser soberano. Mas uma soberania vazia que nada tem a dizer, sem opiniões próprias, é mero ratificador, um soberano de nada.

As afirmações acima tocam numa série de questões espinhosas. Uma questão preliminar é saber se existe alguma razão para dizer *opinião* (do público), ao invés de empregar um outro termo. A segunda questão é descobrir em que sentido uma opinião é considerada *pública*. Só depois de respondê-las podemos determinar quando uma opinião disseminada entre o público é *livre* — em que medida e em que sentido. Além disso, a noção de um governo de opinião relaciona-se com a noção de “governo por consentimento”. Nesse caso, devemos também indagar sobre *consentimento*, e isso significa que a teoria consensual de democracia deve enfrentar a tese de que a democracia reside, ao invés, no *conflito*.

Embora se possa argumentar que uma opinião pública sempre existiu e existe necessariamente em todas as sociedades, o fato interessante é que a expressão só foi cunhada durante as décadas que precederam a Revolução Francesa. “Opinião pública” foi antecederada pela *vox populi* do final do Império Romano, pela doutrina medieval de consentimento e, se quiserem, pela vontade geral de Rousseau³. Se essas concepções anteriores se referissem todas à mesma coisa, não haveria por que cunhar “opinião pública”. Ao ser comparada com a vontade geral de Rousseau e, mais importante ainda, com a doutrina medieval de consenso, a primeira novidade é que a idéia de opinião pública, ao contrário das outras duas, é eminentemente divisível⁴. Mas o ponto mais interessante é a escolha do termo opinião. Como os autores do Iluminismo conheciam bem os clássicos, não podemos supor que não soubessem o que estavam dizendo. É bem possível que tenham usado “opinião” por quererem se referir a *doxa*, não a *episteme*, não ao conhecimento. Um terceiro ponto a notar é que na expressão opinião pública o termo “pública” não indica apenas o sujeito (da opinião), mas também a natureza e o domínio das opiniões em questão. Em seu sentido primário, uma opinião é considerada pública não apenas por ser difundida entre os públicos, como também por dizer respeito a “coisas públicas”, à *res publica*. Em síntese, a opinião pública é antes de tudo um conceito político. Isso significa que uma opinião sobre coisas públicas é — deve ser — uma opinião exposta à informação sobre as coisas públicas. Concluindo, a opinião pública pode ser definida da seguinte maneira: um público, ou uma multiplicidade de público, cujos estados de espírito difusos (opiniões) interagem com fluxos de informações relativas ao estado da *res publica*⁵. É claro que um estado de espírito, ou opinião, compõe-se de ingredientes muito variados: necessidades, desejos, preferências, atitudes, um sistema generalizado de crenças e outras coisas mais, conforme veremos. Mas, para serem politicamente relevantes, as opiniões em questão devem ser politicamente sensibilizadas, isto é, expostas às informações relativas a eventos ligados à sociedade política. Com essas qualificações, a opinião pública é, portanto, uma expressão moderna para designar processos modernos. Na verdade, uma *fama popularis*, uma série de *rumores* (boatos), só adquiriu o sentido de opinião pública quando a tecnologia permitiu o surgimento da imprensa, de “notícias” e de jornais.

As condições que permitem uma opinião pública livre fazem parte do processo global de formação de opinião e serão analisadas nesse contexto. Por conseguinte, vamos tratar primeiro do problema do consenso, começando com a forma pela qual a noção de um governo de opinião se vincula ao “governo por consentimento”. O argumento é simples: os governos escolhidos por eleições que refletem as opiniões do eleitorado e, além disso, são obrigados a se responsabilizarem (através da repetição das eleições livres) perante seus eleitores, são governos que podem ser chamados — sem forçar muito o significado — de *governos consentidos*⁶. Se essa afirmação tornou-se controversa, é pelo fato de misturarmos a teoria eleitoral do consenso com uma teoria global, geral, do consenso. Além disso, neste último sentido, tendemos também a confundir o argumento que se baseia nas condições ótimas ou facilitadoras de democracia com o argumento que se baseia, ao invés, na natureza da sociedade.

A primeira confusão é fácil de resolver sublinhando que o consenso eleitoral (consentimento) é *apenas* consenso eleitoral⁷. Isso quer dizer, sobretudo, que não enfrenta nem resolve o problema por excelência do filósofo político, qual seja, o de saber qual é a natureza e quais são os fundamentos da “obrigação política”⁸. É claro que o consentimento eleitoral não explica por que o povo obedece e menos ainda por que deve obedecer, por que se sente e deve sentir-se obrigado a cumprir ordens e comandos. Mas tudo isso tem pouca relação, se é que tem alguma, com a proposição de que democracia é, caracteristicamente, o governo por consenso — um governo que repousa nas opiniões expressas pelas eleições e que reage a elas.

O que dissemos acima pode parecer uma interpretação restritiva de “governo por consentimento”, se se admite que as opiniões não são expressas unicamente pelas eleições. Na verdade, grupos especiais como a mídia, grupos de interesses econômicos e grupos aglutinados em torno de idéias expressam opiniões o tempo todo e, com certeza, de maneira mais persuasiva que os eleitorados. Em particular, a democracia eleitoral pode ser integrada por uma “democracia de manifestação”, ou ser representada por ela⁹. Mas, a meu ver, todas essas são razões para se chegar ao ponto de que o teste democrático é o teste eleitoral, pois só as eleições manifestam um “consenso geral”, isto é, as opiniões de todo o povo, de todas as pessoas (que se dão ao traba-

lho de manifestar opiniões). Inversamente, as vozes que se fazem ouvir acima e além das eleições são as vozes da elite ou das minorias; são vozes de uma parcela do povo, em geral uma parcela muito pequena. E nem milhões de participantes de manifestações são *o povo* (pois muitos outros milhões de cidadãos ficam sem voz). A marcha de Mussolini sobre Roma em 1922 mobilizou muita gente, com certeza; foi menos ameaçadora que outros eventos comparáveis da Europa em décadas recentes; e, na verdade, foi pacífica, no sentido de não ter sofrido oposição. Tratava-se de uma “democracia de manifestação”? Se os defensores das manifestações, que as consideram superiores às eleições, fossem coerentes, sua resposta teria de ser afirmativa para estar de acordo com seus critérios. Segundo os meus critérios, a derubada de um governo, quando não de um regime, por, digamos, um milhão de participantes de uma manifestação que obrigam dez milhões de outros cidadãos a se refugiarem e se protegerem em suas casas, não tem absolutamente nada a ver com democracia. Um evento desses enfatiza que a democracia de manifestação tem pouco a compartilhar com a opinião pública e com as noções resultantes de governo consentido e governo por consentimento. Se a democracia garante — como realmente o faz — o direito de decidir o destino de *todo* o povo, então as opiniões que indicam um consenso geral ou, inversamente, uma discordância generalizada em relação ao governo, são opiniões expressas pelos eleitores em geral nas eleições, e somente através de eleições¹⁰.

5.2 A questão do consenso

Podemos agora nos voltar para o conceito de consenso como tal, e em geral. Como já dissemos, nossa teoria de consenso confunde-se freqüentemente com duas questões muito diferentes. A primeira questão é saber o que o consenso explica sobre a sociedade. A outra é descobrir o que o consenso explica sobre a democracia. Vamos responder rapidamente à primeira. Como, num grau maior ou menor, as sociedades políticas do mundo real são (a) consensuais ou conflituosas, (b) integradas, segmentadas ou desintegradas, (c) homogêneas ou heterogêneas, não é de surpreender que as teorias da sociedade baseadas no consenso (*homo homini socius*) sejam con-

testadas por teorias da sociedade baseadas no conflito (*homo homini lupus*), e vice-versa¹¹. Apesar disso, persiste o fato das democracias serem formas políticas sobrepostas tanto a sociedades agitadas constituídas por animais anti-sociais, quanto a sociedades tranqüilas constituídas por animais de tendência social. Portanto, do ângulo da teoria da democracia, um determinado estado da sociedade — seja menos, seja mais consensual-conflituoso — representa simplesmente uma série de condições que facilitam ou, inversamente, complicam a atuação democrática. E essa consideração apresenta uma questão pertinente, qual seja, o que o consenso explica sobre a democracia (não sobre a natureza da sociedade)?

Não é particularmente difícil definir o consenso em si. Em primeiro lugar, o consenso não é um consentimento real. Não implica o consentimento ativo de todos em relação a uma coisa. Em segundo lugar, embora grande parte do que chamamos de consenso possa ser apenas aceitação (isto é, consenso num sentido tênue e basicamente passivo), em todo o caso a propriedade geral que define um *consenso-aceitação* é um “compartilhar” que, de certo modo, vincula¹². Mas *o que é compartilhado?* Em relação à teoria de democracia, existem pelo menos três objetos passíveis de partilha, de concordância, e que precisam ser claramente diferenciados: (a) valores supremos (tais como liberdade e igualdade), que estruturam o sistema de crenças; (b) regras do jogo, ou procedimentos; (c) governos específicos e políticas governamentais. Esses objetos de consenso-discordância podem ser transformados, respectivamente, de acordo com Easton, em três níveis de consenso: (a) consenso em *nível comunitário*, ou consenso básico; (b) consenso em *nível de regime*, ou consenso procedimental; (c) consenso em *nível programático*, ou consenso programático¹³.

O primeiro objeto ou nível de consenso — que podemos identificar com o *consenso básico* — determina se uma dada sociedade compartilha em sua totalidade as mesmas crenças e metas valorativas. Quando isso acontece, temos, segundo Almond, uma “cultura política homogênea”¹⁴. É claro que esse é um consenso societário, um consenso de nível comunitário; mas o importante é que a sociedade em questão é a sociedade política, não sociedade sob qualquer outro aspecto¹⁵. Quando isso não ocorre, temos, segundo a conceituação de Almond, uma cultura política fragmentada, heterogênea. E as relações

de homogeneidade (consenso básico) ou heterogeneidade cultural com democracia estão bem estabelecidas hoje em dia. As formas democráticas são de fato sobrepostas tanto a culturas homogêneas quanto heterogêneas. Não se pode afirmar que o consenso em nível de crença comunitária seja uma *condição necessária* da democracia¹⁶. Por outro lado, há evidências inquestionáveis de que, a menos que uma democracia consiga criar, com o passar do tempo, um consenso básico consonante, esta constitui uma democracia difícil e precária¹⁷. Por conseguinte, podemos afirmar com segurança que o consenso relativo aos princípios fundamentais é uma *condição que facilita* a democracia. Embora o consenso básico não seja um pré-requisito da democracia, ele com certeza a facilita. Em primeiro lugar, ajuda a estabelecer sua legitimidade¹⁸. Além disso, um bom indicador de “democracia bem-sucedida” é se ela, com o passar do tempo, adquire um consenso básico, ao passo que a falta ou perda do consenso básico é prova dos erros e deficiências da democracia.

O segundo objeto ou nível de consenso pode ser chamado de *consenso procedimental* no sentido de estabelecer as chamadas regras do jogo, que são muitas — como é fácil inferir da leitura das constituições (cujas normas em geral expressam os procedimentos que regulamentam o exercício de poder). No entanto, há uma regra suprema no jogo que deve ter precedência sobre todas as outras, qual seja, a regra que estabelece *como os conflitos devem ser resolvidos*. Se uma sociedade política não compartilha uma regra de solução de conflitos, vai entrar em conflito sobre todos os conflitos — e isso é guerra civil, ou algo que prepara o caminho para a guerra civil. Na verdade, as guerras civis e as revoluções terminam no exato momento em que o vencedor determina que regra (ou pelo menos quem) resolverá os conflitos *pacificamente*. Numa democracia, essa regra de solução de conflitos é a regra da maioria¹⁹. Isso significa que, se a “regra do jogo” (ou princípio) da maioria não for aceita por todos, a democracia não dispõe de regras para resolver conflitos internos e não tem condições, portanto, de começar a funcionar como democracia. É claro, então, que o consenso procedimental, e especificamente o consenso sobre a regra de solução de conflitos da maioria, é a *condição sine qua non* da democracia. É muito apropriado, portanto, falar do consenso procedimental como um consenso que diz respeito ao regime. Se o princí-

pio da maioria não for aceito, ou pelo menos consentido, é a democracia enquanto regime, enquanto forma política, que não é aceita. O ditado segundo o qual na democracia concordamos em discordar significa realmente, quando bem entendido, que (a) devemos primeiro concordar com as regras da discordância e do tratamento das discordâncias; e (b) a discordância *dentro dessas regras* é a discordância que a democracia protege e favorece.

É, portanto, o terceiro objeto ou nível de consenso — o consenso sobre políticas e governos — que traz o consenso-como-dissenso para o primeiro plano e sustenta o argumento vigoroso de E. Barker, segundo o qual “a base e a essência de toda democracia” é “o governo pela discussão”²⁰. Esse é de fato o contexto onde a dissensão, o dissenso e a oposição emergem como elementos caracterizadores da democracia. Não é preciso enfatizar esse ponto. Vamos lembrar apenas que a discordância em relação às políticas concretas e a oposição aos governos é dissenso relativo aos *quadros do governo*, não à *forma de governo*. Quando o dissenso se refere a esta última, o que está em jogo é o consenso básico ou o consenso procedimental e, provavelmente, ambos.

Em resumo, o consenso básico, ou o consenso sobre princípios fundamentais (as crenças valorativas que estruturam nosso sistema de crenças), é uma *condição que facilita*, embora não seja uma condição necessária à democracia. É um consenso que a democracia pode adquirir como um produto final. O consenso procedimental, e principalmente o consenso relativo às regras e à regra de solução de conflitos, é, ao contrário, uma *condição necessária*, na verdade, o pré-requisito da democracia. Esse consenso é o início da democracia²¹. Portanto, somente quando o consenso diz respeito a políticas concretas e aos quadros governamentais é que a ênfase desloca-se para a discussão, o dissenso e o papel crucial da oposição. Mas, mesmo aqui, o argumento não diz que o consenso é irrelevante ou (pior ainda) indesejável para a democracia; ele diz, ao invés, que se supõe e se requer que o dissenso traga *mudanças no consenso*, isto é, um novo consenso ou novos sujeitos de consenso sobre coisas diferentes. E dado que essas mudanças no consenso refletem-se nas mudanças dos governos, como se pode negar que os governos democráticos (em exercício) são governos consentidos? A recente descoberta de que o conflito, não o

consenso, é a base e a essência da democracia representa, a meu ver, uma tese equivocada²². É claro que a teoria de democracia baseada no conflito sempre pode ser explicada como uma tese polêmica, destinada a provocar controvérsias. Apesar disso, ela não só vai longe demais, como em geral perde de vista o essencial.

Se tivermos de julgar pelo fato de que Burke foi o primeiro autor a falar em defesa dos partidos e exaltá-los, parece que até a segunda metade do século XVIII a teoria do consenso era basicamente uma teoria de consenso por unanimidade. Até então afirmava-se e acreditava-se firmemente que uma sociedade política dividida e em discórdia era uma sociedade política condenada, sem condições de sobrevivência. Rousseau ainda postulava (na verdade, mais que seus contemporâneos) uma unidade monolítica e a unanimidade. Somente quando os partidos e os sistemas partidários se desenvolveram no século XIX é que foi reconhecido e compreendido que um *consenso pluralista* ou, dependendo da ênfase, um *dissenso pluralista* não só era compatível com uma boa sociedade política, mas também lhe trazia benefícios. O ponto crucial é, portanto, que o dissenso, a oposição, políticas adversárias e contestação são todas noções que adquirem um valor positivo, e um papel positivo, no contexto do *pluralismo*, isto é, na concepção pluralista da sociedade e da história. Antes de qualquer outra coisa, o pluralismo é a crença no *valor da diversidade*²³. E acreditar na diversidade — numa dialética da diversidade — é diametralmente oposto a acreditar no conflito. Por conseguinte, o que a teoria de democracia deriva de sua matriz pluralista não é e não pode ser uma exaltação do “conflito”, mas, ao contrário, um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio de que, seja o que for que se declare justo, ou verdadeiro, deve suportar a crítica e o dissenso e ser revitalizado por eles²⁴.

A maneira mais simples de demonstrar o que dissemos acima é que, para o problema em questão, conflito é uma palavra inadequada, errônea. É verdade que o conflito passou a ser usado num sentido muito fraco, como ao dizermos conflito de interesses e coisas do gênero. No entanto, também usamos conflito até hoje para designar “guerra”, isto é, com referência ao comportamento belicoso. Dada a limitação potencial da questão, por que usar um termo que traz consigo uma confusão inevitável quando *dissensão* e *dissenso* proporcionam o foco correto

e são de fato os complementos corretos de consenso? A questão — reafirmamos — não é se a sociedade se caracteriza intrinsecamente por relações conflituosas; a questão é se o consenso, e que tipo de consenso, facilita a democracia, constrói a democracia ou, ao invés, é irrelevante para a democracia, quando não indesejável.

5.3 A formação de opiniões

As opiniões não são inatas, nem surgem do nada. A questão “o que é opinião pública?” é melhor respondida através de três processos e na seguinte ordem: (a) a disseminação de opiniões a partir dos níveis da elite; (b) o borbulhar de opiniões a partir das bases; e (c) identificações com grupos de referência.

A formação de opiniões induzida pela elite é bem descrita pelo *modelo cascata* formulado por Deutsch²⁵. Nessa imagem eloqüente, as opiniões fluem para baixo através de muitos degraus, como numa cascata interrompida por uma série de piscinas. A piscina mais alta consiste, para Deutsch, em elites econômicas e sociais. É seguida pelas piscinas das elites políticas e governamentais, pela dos meios de comunicação, pela dos formadores de opinião e, finalmente, pela da massa. Vamos deixar de lado, por um momento, quem realmente detona o processo. O valor explanatório do modelo cascata reside sobretudo na expressão da medida em que os processos de formação de opinião, ao descerem, são interrompidos e regenerados *horizontalmente* em cada um dos níveis, isto é, por interações no interior de cada reservatório ou piscina. Naturalmente pressupomos estar examinando uma sociedade política livre. É segundo esse pressuposto que cada nível permite, em princípio, uma interação global de influências com influências, de recursos com recursos, de estímulos com estímulos. Isso significa que cada nível inicia outra vez uma dialética de opiniões e contra-opiniões engendradas, no mínimo, pela concorrência entre tentações e recompensas. Na prática, é claro que não devemos esperar que todas as piscinas sejam tão turbulentas ou competitivas quanto têm o potencial de ser. Da mesma forma, a cada ponto do espaço e do tempo, vamos descobrir que os recursos e as influências são desiguais, que não se contrabalançam perfeitamente. Mas, com o passar do tempo, o pên-

dulo das influências dominantes oscila realmente e, no fim (dos vários níveis), nunca se chega ao resultado global da forma desejada e planejada por qualquer fonte de influência isolada²⁶.

Entre as cinco piscinas de “interação de opiniões” estabelecidas por Deutsch, duas são de particular importância: a dos meios de comunicação de massa e a dos formadores de opinião. Nas democracias de hoje, são os meios de comunicação de massa que desempenham o papel mais amplo e mais central na formação da opinião pública. A noção de vigilância, de formulação da ordem do dia, da função de cão de guarda, de refração prismática e/ou distorção e coisas do gênero aplica-se basicamente à atuação dos meios de comunicação de massa e a seu impacto. Com referência à imagem da cascata de Deutsch, pode-se argumentar que a piscina dos meios de comunicação está muito próxima, em termos de altura, dos dois reservatórios anteriores, ou que suas águas voltam incessantemente para eles. Resumindo tudo numa única frase, diríamos que o mundo é — para o público em geral — a mensagem dos meios de comunicação. Se, nas democracias, os meios de comunicação não são tão “persuasivos” quanto às vezes se teme, tal se deve, em grande parte, a que o salto seguinte e realmente grande da cascata atinge os formadores locais de opinião²⁷ e é mediado por eles. Esses formadores de opinião consistem na camada politicamente atenta de uma população — entre 5 a 10% de um público que acompanha as questões públicas²⁸. É claro que os membros do público informado (interessado e atento) não se transformam automaticamente, nem em sua totalidade, em formadores de opinião. Mas constituem realmente um grupo de referência para suas respectivas comunidades de amigos e vizinhos, para as audiências a que se dirigem. Assim, os formadores locais de opinião podem bloquear ou reforçar, desviar ou amplificar as mensagens dos meios de comunicação e realmente destacar a importância e avaliar a sua credibilidade às mensagens dos meios de comunicação. Isso implica, em primeiro lugar, que ocorre uma outra reorganização global entre a mensagem emitida e a mensagem recebida e, em segundo lugar, que o público em geral não é, em sua forma de absorver as mensagens dos meios de comunicação de massa, um público atomizado e inteiramente desestruturado.

Como o *borbulhar* da opinião pública se relaciona com o modelo da cascata? Se se tratasse apenas de bolhas, poderíamos dizer que

resultam do modelo da cascata, pois Deutsch contempla amplamente retroalimentações e circuitos de retroalimentação. Mas, às vezes, o borbulhar de opiniões assume a forma inequívoca de uma onda irresistível, de uma maré poderosa. E, claro está, tais *marés de opinião* não são explicadas pelo modelo da cascata. Para fazer justiça a Deutsch, devemos observar que se concentra nas questões internacionais; por isso ele se dirige ao mesmo público que Walter Lippmann qualificou severamente de “público fantasma”, ausente e silencioso²⁹. As questões internacionais, quando não se referem a uma guerra de verdade, a temores de guerra ou à supressão de recursos vitais, em geral estão muito distantes do cidadão comum. Sua atenção constante é despertada, e suas queixas são persistentemente vigorosas quando pisam os seus calos, o que ocorre muito mais freqüentemente com os problemas domésticos e as questões do arroz-com-feijão.

Mesmo assim, a limitação inerente ao modelo da cascata é prestar muito pouca atenção aos “grupos aglutinados em torno de idéias” e à sua localização. Como nas interdependências dos recursos internacionais, esse é um processo que adquire ímpeto nas sociedades pós-industriais, principalmente com o papel central atribuído por essas sociedades — ainda que seja apenas em função de necessidades tecnológicas — às instituições de ensino superior³⁰. Juntamente com outros fatores, a expansão enorme da educação superior produz, e de fato produz em excesso, uma população intelectual muito grande, que tem cada vez menos condições de se acomodar nos lugares que lhe são próprios, ou onde se sente com direito de estar. O número de intelectuais desempregados ou mal-empregados é muito grande hoje em dia, concentrando-se cada vez mais na área residual da sociedade. E como as opiniões se originam, em última instância, de idéias, a proliferação de grupos de idéias, de núcleos intelectuais que se mantêm nas extremidades inferiores da escala de estratificação social, concorre para a proliferação e intensificação dos processos de borbulhamento. Considerando tudo isso, eu diria que nossas democracias chegaram a um estágio onde os processos ascendentes de opinião são mais bem compreendidos como um processo autônomo, independente. Isso se deve também ao fato do borbulhamento intensificar-se, às vezes constituindo correntes poderosas. As marés de opinião podem muito bem ser inter-

mitentes e surgirem a intervalos muito irregulares. No entanto, quando surgem, alcançam os níveis superiores (os políticos, o chamado complexo militar-industrial e até os meios de comunicação de massa) e pegam-nos de surpresa; e realmente deixam uma marca duradoura. Embora se saiba há muito tempo que uma corrente importante nunca se originou realmente no nível básico, o desenvolvimento e difusão de uma *intelligentsia* proletarizada, do “intelectual massificado”, diz respeito a um modelo diferente. É claro que as contra-elites ainda são elites, mas não coincidem mais com um nível de elite; são *elites em nível de massa*.

Mas nem o processo de cascata, nem o borbulhamento esgotam “o que é” opinião pública. As opiniões dos indivíduos que compõem um público quando reunidos também derivam em grande parte de *identificações* com uma série de grupos concretos e/ou de referência: a família, os grupos de seus iguais, os grupos de trabalho, os grupos religiosos, os grupos étnicos, as identificações partidárias e as identificações de classe. E as identificações em questão têm pouca relação com o fato de o indivíduo ser informado e de adquirir informação. Com efeito, falamos de identificações exatamente porque agora estamos examinando opiniões que não resultam de exposição à informação. Mesmo quando são expostos a ela, os indivíduos têm opiniões *sem informação* e, de fato, opiniões que podem muito bem ser contrárias à evidência transmitida pela informação. Em síntese, os indivíduos têm opiniões que não estão vinculadas à informação, que a precedem e que de fato negam ou rejeitam a informação. Esse é o aspecto da opinião pública que Berelson salientou numa passagem clássica:

Para muitos eleitores, as preferências políticas podem ser consideradas análogas ao gosto cultural [...]. Ambos têm sua origem em tradições étnicas, regionais, de classe e de família. Ambos mostram estabilidade e resistência à mudança em se tratando de indivíduos, mas revelam flexibilidade e capacidade de ajustamento com o passar das gerações na sociedade como um todo. Ambos parecem mais questões de sentimento e disposição que de “preferências racionais”. Embora ambos sejam sensíveis à mudança de condições e a estímulos inusitados, são relativamente invulneráveis à argumentação direta³¹.

Não é indispensável para meu argumento determinar, em termos gerais, o peso e as proporções relativas dos três ingredientes que entram na composição global de uma opinião pública. O importante é como os ingredientes supracitados relacionam-se com o elemento informação. Uma opinião pública é opinião pública, como observei no começo, não só no sentido de “público” ser o sujeito, mas também no sentido de se relacionar a “objetos públicos”, isto é, baseia-se em opiniões que resultam da informação sobre o estado da coisa pública e reagem a ela. De acordo com este último critério, nossos três ingredientes podem ser avaliados da seguinte forma: o modelo cascata de formação de opinião é o modelo crucial relativamente ao elemento informação, isto é, à quantidade e natureza da informação contida na opinião pública. Por outro lado, os processos descendentes de formação de opinião constituem também a articulação crítica, o ponto de maior tensão do edifício inteiro. A importância desse ingrediente é equivalente ao risco potencial que traz consigo. Pois a vontade “informada” do povo pode ser também sua vontade menos autêntica. Quanto mais se “recebe” dos meios de comunicação de massa, tanto mais se está potencialmente vulnerável à sua manipulação.

O ingrediente da opinião pública que se baseia na identificação é, ao contrário, seu elemento não-informado. Aqui encontramos opiniões que, tipicamente, ignoram ou resistem “às notícias”, opiniões que precedem e julgam antecipadamente a informação. Por outro lado, como a analogia de Berelson com o gosto cultural salienta muito bem, as opiniões ancoradas em identificações constituem o aspecto menos flexível e menos vulnerável da opinião pública. Podemos dizer, portanto, que é a vontade do povo que não foi manipulada, que não foi fabricada, que não foi adulterada.

Por fim, a forma de expressão da opinião representada pelo borbulhamento encontra-se — com respeito ao elemento informação — entre as outras duas. Algumas marés de opinião relacionam-se claramente a políticas concretas sobre as quais o público é informado. Mas outras parecem surgir de identificações, credos religiosos, crenças ideológicas, sentimentos étnicos e coisas do gênero, não tendo nada a ver com a informação, sendo realmente intensificadas por mensagens distorcidas, quando não extremamente desinformadas.

5.4 *Autonomia versus heteronomia da opinião pública*

Uma afirmação invariavelmente repetida é que toda sociedade moderna ou modernizada, democrática ou não, tem uma opinião pública. Se a importância da questão deve ser julgada pela frequência de sua repetição, a afirmação acima deve ter uma importância que me escapa — pois, a meu ver, ou é trivial ou positivamente enganosa. Que toda sociedade modernizada disponha de uma opinião pública é verdade apenas no sentido banal de que uma opinião é pública por estar *no* público. Mas, em geral, a afirmação de que toda sociedade tem uma opinião pública está vinculada à implicação de que todo regime encontra um antagonista na força da opinião pública. Na minha opinião, isso é falso; e a afirmação é certamente enganosa por diluir a distinção crucial entre (a) uma opinião que é pública apenas no sentido de ser *disseminada entre* o público, e (b) uma opinião que o público, até certo ponto, *formou por si mesmo*. No primeiro sentido, temos uma opinião *tornada* pública, mas de forma alguma produzida pelo público; portanto, pública num sentido trivial e mistificador. No segundo sentido, temos, ao invés, uma opinião *do* público, significando que o público é o sujeito. No primeiro caso, pode-se atribuir a qualquer sociedade uma opinião pública, por definição — e com isso o *x* da questão fica resolvido de vez. Pois o problema é “quando a opinião pública representa uma força autônoma?” Inversamente, “como a opinião pública se transforma num mero fator de ratificação?”

Até a década de 20 não havia necessidade de distinguir entre opiniões *entre* o povo e opiniões *do* povo³². Até o advento dos regimes totalitários e dos meios de comunicação de massa, o que o povo tinha *em* mente também devia ser, num sentido significativo, a expressão *de* sua mente. A literatura da década de 40 teve de considerar, ao invés, o fato de um consenso popular, quase unânime, ter-se materializado em ditaduras onde tinham existido nações livres e, com isso, teve de levar em conta a realidade de uma opinião pública que era realmente um pacote uniforme de opiniões fabricadas pelo Estado e impostas *ao* público³³. Desde então, essa literatura foi abandonada em grande parte. Num exame geral da literatura da comunicação de massa, Wilbur Schramm denuncia um “terror um pouco patológico da propaganda”

nos estudos feitos até a década de 50, e afirma que os trinta anos subseqüentes “demoliram” as visões anteriores, só fazendo a essas visões a concessão de que se “um ponto de vista particular monopolizasse os canais de comunicação [...] a influência da propaganda seria provavelmente muito maior” — muito maior, com certeza, do que uma pequena influência³⁴. O que acabamos de dizer representa, creio eu, o pensamento corrente do especialista em meios de comunicação de massa, cujas razões baseiam-se na consideração de que agora dispomos de evidências científicas que em parte corrigem e em parte contradizem a evidência impressionista da literatura anterior. O “impressionismo” pode ser ponto pacífico — apesar disso, será que nossa “evidência científica” prova o que se espera que prove?

Note-se, em primeiro lugar, que a evidência da pesquisa, sobre a qual o especialista em comunicação em geral baseia suas alegações e da qual Schramm tira a conclusão de que demole o medo sobre a eficácia da propaganda, é quase exclusivamente uma evidência confinada aos Estados Unidos e, em grande parte, é uma evidência que se fundamenta na publicidade ou numa propaganda equivalente à publicidade. Pois bem, as descobertas da pesquisa falam *do lugar* em que são encontradas, não de *todos os lugares*. Que a propaganda e a publicidade sejam equivalentes nos Estados Unidos não significa que não sejam extremamente distintas em outros lugares. E, nesse caso, nada é “demolido” por uma evidência que não se aplica.

Seja como for, há um lado paradoxal na crença científica de nosso tempo. O princípio dessa crença é que só evidências confiáveis são evidências científicas, e que elas são, e só podem ser, evidências baseadas na pesquisa. Ótimo — mas, e os países onde a pesquisa é impedida e onde não pode sequer entrar? Essa questão raramente é enfrentada. Conseguimos evitá-la, suspeito eu, porque no fundo de nossa mente nós nos tornamos “gradualistas”, quer dizer, viciados no princípio de que todas as diferenças são diferenças de grau. Nesse caso, o mundo fechado à ciência pode e realmente deve ser considerado “mais” ou “menos” como o mundo que conhecemos (isto é, aberto à ciência). Mas essa é uma solução fácil demais. O resultado final do gradualismo é que nunca antes fomos tão provincianos e centrados no Ocidente, em comparação com os mundos não-pesquisáveis, como somos hoje. Com todos os seus méritos, a

evidência das ciências exatas é míope; requer um olhar de perto. E se a evidência deve confinar-se exclusivamente à evidência científica, então sem pesquisa há ignorância, e o cientista sério deve simplesmente reconhecê-la. Entramos, ao invés, num caminho de cegueira. Em nome da evidência das ciências exatas, ignoramos as outras evidências; mas, como a maioria dos países é pesquisada de forma inadequada, quando é pesquisada, não ficamos com nenhuma delas. A maior ironia é que nosso rigor científico acaba recompensando os que exilam a ciência. Quem não permite a entrada da pesquisa da ciência social tem uma vida muito mais amena e sai dos apuros com uma facilidade muito maior do que aquele que a acolhe. O segredo do mundo secreto compensa.

Tendo em mente as ressalvas supracitadas, como uma opinião pública autônoma se distingue de uma opinião pública heterônoma? Vamos começar com a noção de autonomia, e precisamente com essa pergunta: o que torna uma opinião pública — as opiniões *do público* — uma opinião livre e independente? Sem dúvida, todas essas noções — autonomia, auto-suficiência, liberdade, independência e coisas do gênero — são noções relativas. São relativas; apresso-me em acrescentar (para não ser confundido com o gradualista que acabo de criticar) que, apesar disso, podem ser inteiramente impedidas ou favorecidas segundo o Estado controle ou não todos os instrumentos de socialização e todos os meios de comunicação — “controle” significando que uma voz apenas, a voz do Estado, tem permissão de falar³⁵.

As condições que permitem uma opinião pública relativamente autônoma podem ser resumidas em dois títulos: (a) um sistema de educação que não seja um sistema de doutrinação; e (b) uma estrutura global de centros de influência e informação plurais e diversos. Terei de deixar a primeira condição como um lembrete³⁶. A segunda série de condições já está bem explicada no modelo cascata de formação de opinião discutido acima³⁷ e por isso pode ser tratada sumariamente. A essência do argumento é que uma opinião pública livre deriva de uma *estruturação policêntrica* dos meios de comunicação e de sua *interação competitiva*, e é sustentada por elas. Em síntese, a autonomia da opinião pública pressupõe condições semelhantes às condições de mercado. Note-se que o argumento não supõe

que uma estrutura policêntrica, competitiva dos meios de comunicação encontre audiências que comparem uma fonte com a outra e se decidam depois de feita a comparação. Se isso ocorrer, tanto melhor. Mas os benefícios da descentralização e competição dos meios de comunicação de massa são, nesse argumento, mecânicos em grande parte, e de dois tipos. Primeiro, a multiplicidade dos que querem persuadir reflete-se na pluralidade de públicos; o que produz, por sua vez, uma sociedade pluralista. Segundo, um sistema de informação semelhante ao sistema de mercado é um sistema autocontrolado, um sistema de controle recíproco, pois todo canal de informação está exposto à vigilância dos outros.

Os méritos ou a adequação da estrutura policêntrica são frequentemente contestados, mas são reafirmados quando, numa perspectiva comparativa, voltamos para os sistemas *unicêntricos* de formação de opinião, isto é, para a estrutura oposta³⁸. A potência do instrumento de comunicação de massa não impressiona os especialistas ocidentais, pois observam um sistema de comunicação neutralizado por sua dispersão e suas compensações pluralistas. Mas o poder do instrumento em si, em sua potencialidade, é algo de que não se pode duvidar. O *1984* de Orwell é um pesadelo, mas de forma alguma impossível. Como nossa busca de “impossíveis” utópicos negligencia os pesadelos “possíveis” que realmente pairam à nossa frente, é preciso enfatizar que o mundo conjecturado por Orwell é, em termos técnicos, inteiramente plausível; nossa tecnologia chegou ao ponto em que o santuário supremo, a mente humana, pode ser dominado e está sendo dominado de fato. Deixando de lado as potencialidades aterrorizantes da lavagem cerebral, da persuasão subliminar e do controle baseado em drogas, o que já se tornou uma realidade totalmente desenvolvida é um sistema totalitário, unicêntrico, de formação de opinião. Vamos descrevê-lo sucintamente em sua forma ideal.

Lembramos que, do ponto de vista democrático, a virtude do modelo cascata de formação da opinião pública reside basicamente no fato de cada piscina reorganizar de forma polêmica, independentemente dos outros reservatórios e à sua própria maneira, as mensagens que entram nela. Observei também que a ordenação hierárquica da cascata imaginada por Deutsch é de certa forma uma representação inadequada do processo, pois as três piscinas superio-

res são, em nossas democracias, intercomunicantes em grande parte, apesar de serem distintas. Além disso, é extremamente duvidoso que as tendências de opinião sejam realmente concebidas e originadas por elites socioeconômicas ou políticas; em geral são detonadas por *grupos aglutinados em torno de idéias*. A maior concentração de grupos de idéias encontra-se, naturalmente, nas instituições de ensino e nos meios de comunicação (incluindo assim os editores); mas, hoje em dia, esses grupos estão efetivamente espalhados por todos os níveis da cascata, incluindo assim o nível mais baixo. Isso significa que nossas democracias nivelaram a cascata cada vez mais. Uma segunda virtude das democracias, uma virtude realmente democrática, é, portanto, que seus processos de formação de opinião não são mais tipicamente hierárquicos; as diferenças de altura na maioria dos pontos da cascata não são somente muito pequenas, como a queda d'água não têm nenhuma hierarquia fixa. Às vezes, e com bastante frequência, a cascata começa realmente com os meios de comunicação de massa. E, ocasionalmente, a própria cascata é percorrida por uma corrente ascendente de opinião.

Num sistema totalitário de formação de opinião, tudo quanto dissemos acima desaparece³⁹. Sua característica central é estabelecer uma cascata absolutamente hierárquica, onde cada reservatório tem apenas um *efeito reforçador*, um efeito amplificador. Existe apenas uma voz, a voz exclusiva do regime; e flui para baixo sem dificuldades, sem interrupções, porque as piscinas estão tranquilas aqui, transformadas em mesas de som, em caixas de ressonância. Os regimes totalitários conseguem isso de duas formas: através de um circuito de terror ao longo da linha hierárquica e através de uma mobilização incessante em nível de base. O circuito de terror funciona perfeitamente — desde que as sanções sejam, como de fato são, suficientemente severas — de acordo com o princípio de cada um passar a mensagem ou a tarefa para o próximo ao longo da linha (mesmo que todos os que constituem a linha detestem isso). Ao mesmo tempo, a mobilização em nível de massa realizada por ativistas do partido serve ao duplo propósito de destruir os núcleos de borbulamento e os formadores espontâneos de opinião. A característica ulterior de um sistema desses é estender-se muito além dos processos de formação de opinião; acompanha seus membros do nascimento à morte, em todos

os locais de socialização. Em particular, e acima de tudo, o processo de educação torna-se um processo de doutrinação onde existe apenas uma doutrina, e todas as outras são banidas. Em todas as áreas que não são estritamente técnicas, a educação é afastada e substituída por uma *propaganda fidei*, pela fé oficial e exclusiva do Estado. Do ventre ao túmulo, o bombardeamento é incessante e sem oposição, pois a artilharia está toda do mesmo lado e é comandada pelo mesmo general.

É claro que um sistema unicêntrico de propaganda totalitária implica um “sistema fechado”. Dito de forma mais exata, quanto maior o fechamento e a impermeabilidade, tanto maior a eficácia. A obstrução das saídas, junto com a censura a todas as mensagens dos mundos exteriores, é uma condição essencial, pois os parâmetros de fora e as bases externas de comparação não apenas solapam a “verdade única”, como impedem a mentira absoluta, ou o silêncio total (os dois são complementares). A escuridão completa e a mentira desenfreada são perfeitamente possíveis, e práticas cotidianas, apenas em sistemas fechados.

É claro, então, que os sistemas unicêntricos de propaganda estão fadados a obter uma difusão muito uniforme das opiniões *entre* o público. O surpreendente não é que os sistemas totalitários, quando adequada e verdadeiramente totalitários, sejam sistemas consentidos. A questão é saber se esse consenso pode ser atribuído às opiniões *do* público, e em que sentido. Façamos a seguinte pergunta: em que medida as opiniões *entre* o público também podem ser opiniões *do* público num sistema unicêntrico e monocromático de doutrinação incessante? A resposta não é muito difícil: só com respeito a identificações, à base de identificações da opinião. E até esse ingrediente da opinião é reduzido e efetivamente atrofiado pelos totalitarismos. Como Lenin sabia muito bem, o segredo dos sistemas de controle é cortar as linhas horizontais de comunicação: em primeiro lugar, no partido, mas também na sociedade em geral. Através de um sistema de controle totalitário, todos os canais de comunicação tendem a ser verticais. Com respeito aos grupos de opinião baseados na identificação, isso significa que não podem fortalecer-se, que só lhes resta sobreviver em nichos isolados e silenciosos e, por isso mesmo, inofensivos. Assim, seja o que for que reste de uma opinião pública genuína, trata-se apenas de seu ingrediente mais primitivo e mais estático — e em níveis

de mera sobrevivência. Inversamente, a parte eficiente e mais importante das opiniões *entre o público* consiste de opiniões heterônomas, fabricadas pelo Estado. Se for verdade, como em geral é, que todas as sociedades modernizadas têm uma opinião pública, é mais verdade ainda que, em sociedades sem liberdade, não há uma opinião pública como aquela existente nas democracias.

O que dissemos acima descreve o caso limite e não significa que os sistemas unicêntricos sejam invulneráveis. É muito difícil mantê-los tão fechados e perfeitamente selados quanto necessário para otimizá-los. Portanto, à medida que mundos contrários e melhores — as democracias — existem, eles representam, ao menos a longo prazo, um potente fator de solapamento. Orwell apresenta a hipótese correta de que a tirania perfeita requer inimigos externos do mesmo tipo. Além disso, a monotonia do bombardeamento da propaganda pode muito bem produzir saturação, apatia e, a longo prazo, reações de franca rejeição. Apesar disso, mesmo com seus erros e eventual fracasso, os sistemas unicêntricos de propaganda total conseguem de fato uma vitória certa: criam públicos totalmente mal-informados e desinformados. Quanto ao elemento informação — constituinte da opinião pública —, é destruído por estar totalmente corrompido. Assim sendo, não é provável que os sistemas totalitários tenham vida curta. Sem uma derrota militar, a desintegração endógena do totalitarismo é um processo lento e difícil; tem de esperar, *inter alia* e com a passagem das gerações, pela putrefação da pureza e do ímpeto ideológico inicial. E persiste a questão de que, ao menos em um aspecto, os totalitarismos são infalivelmente bem-sucedidos: são sistemas caracterizados pela desinformação geral e sistemática.

Essa conclusão levanta o problema da qualidade da informação nos sistemas policêntricos. Se informação significa informação “verdadeira” ou “correta”, o fato de isso não existir nos sistemas unicêntricos não resolve a questão de como, e em que medida, uma estrutura competitiva de múltiplos informantes garante a *correção das informações*. Embora seja plausível que a multiplicação dos canais aumente a quantidade e a abrangência das informações, é menos claro porque aumentaria também sua correção ou objetividade.

Grande parte das críticas atuais aos processos de informação nas democracias refere-se à questão de que o “poder de informar” é

um poder de poucos e, em particular, distribuído de forma desigual. Certo; mas ainda falta mostrar quais os benefícios resultantes de um sistema que dá voz igual a todos. Se a questão é que o consumidor de informação é impotente, então ele carece de poder no mesmo sentido e extensão que o consumidor em geral, o consumidor econômico. A analogia é que o consumidor de informação relaciona-se com um oligopólio de produtores de informação (meios de comunicação de massa), assim como o consumidor se relaciona com um oligopólio de produtores de mercadorias. Assim, também neste último contexto poder-se-ia argumentar que um sistema econômico “justo” requer que o poder do consumidor seja igual ao poder do produtor. Por conseguinte, o equivalente da fórmula “voz a todos” é que todos, em geral e em particular, sejam “produtores-consumidores iguais”. No entanto, qualquer análise de custo-benefício conclui que, embora os benefícios resultantes desta última fórmula sejam muito duvidosos, seus custos seriam assombrosos. A analogia sugere, então, que embora os benefícios finais da multiplicidade competitiva dos meios de comunicação estejam bem definidos, o que não está definido é que outros benefícios decorreriam da multiplicação sem fim dessa multiplicidade. Lembremo-nos de que maximizar não significa necessariamente otimizar. Os contrapesos implícitos no *pluralismo* dos meios de comunicação de massa referem-se ao problema da autonomia da opinião pública e, em certa medida, resolve-os. *Igualdade nos meios de comunicação de massa* ou, em todo o caso, *dos meios de comunicação de massa* é outra coisa, e ainda está por ser provado que resolveria o problema ao qual se refere, seja qual for.

Tenho a impressão de que, embora em questões de informação uma vigilância incessante seja da maior importância, a lista atual de queixas e terapias é mal dirigida em sua maior parte. Se, como acredito, todo o edifício da democracia repousa, em última instância, em relativa equidade, imparcialidade ou correção das informações transmitidas ao público, vejo que há pouca evidência de se tratar da preocupação real de nossos contestadores ou do provável resultado final de suas exigências. As estruturas não podem fazer o que seus operadores concretos não fazem. E quando se trata de objetividade, equidade e correção das informações, resta-nos, em última análise, uma ética profissional: a ética do respeito pela verdade. Podemos admitir que a Verdade

(com maiúscula) seja inalcançável e, mesmo assim, buscar o ideal de verdade. Portanto, em última instância, tudo depende da *crença valorativa na verdade* — no valor da verdade. Mas vivemos hoje num mundo repleto de profissionais ideologizados para quem “a causa” tem prioridade sobre a verdade. E se não reconhecemos isso, não conseguimos reconhecer nem resolver a maior parte dos problemas.

5.5 Democracia eleitoral

Eu disse no começo que eleições livres sem opinião livre não expressam nada. Já falamos bastante sobre o que significa opinião com liberdade ou sem ela. Vamos nos voltar, portanto, para a forma pela qual a opinião pública atua nas eleições (nas democracias), o que as eleições em si expressam e, assim, o que pode ser identificado como “democracia eleitoral”.

Se existe uma área onde a teoria de democracia dispõe de evidências exatas e abundantes é o campo da opinião pública e do comportamento eleitoral⁴⁰. É também aqui que a distância entre macroteoria e microevidência é tão pequena quanto pode ser⁴¹. Mesmo assim, transpor essa distância não é fácil. Quando as opiniões estão realmente sendo estudadas (por um pesquisador ou um entrevistador), o conceito de opinião deve ser operacionalizado — como na seguinte definição de Lane e Sears: “Uma opinião é uma ‘resposta’ a uma ‘pergunta’ numa determinada situação”. A implicação imediata é que “quando a pergunta ou situação varia um pouco, pode-se esperar uma resposta um pouco diferente”⁴². E a importância da questão é que a avaliação da coerência ou incoerência interna das opiniões torna-se um problema complicado. Por exemplo: críticos da teoria consensual de democracia citam a constatação de que, embora as pessoas que respondam às perguntas em geral concordem quanto aos princípios abstratos, não concordam mais quando se trata das implicações concretas dos princípios⁴³. Isso é incoerência? É hipocrisia? Como Lane e Sears observam, não necessariamente. Deixando de lado o fato de as respostas concretas se relacionarem intimamente — como devem — a circunstâncias concretas, a interpretação da constatação supracitada enfrenta três outros problemas.

Primeiro, não se pode supor (como vimos minuciosamente) que os ideais estejam fadados a serem implementados literalmente. Segundo, não existe uma forma única nem simples de derivar implicações concretas de princípios abstratos. Terceiro, o comportamento verbal pode perder quase todo o sentido quando sua intensidade não é medida.

Seja como for, vamos voltar às constatações que tratam inquestionável e diretamente da questão crucial: quanto o público sabe, quanto sabe de forma errônea, ou não sabe absolutamente nada sobre a coisa pública? Em síntese, qual é a base informativa da opinião pública? A resposta, baseada em montanhas de evidências, é a seguinte: o estado de desatenção, falta de interesse, subinformação, distorção perceptiva e, por fim, simples ignorância do cidadão comum nunca deixam de surpreender o observador. As porcentagens variam, pois dependem da forma de avaliarmos a “informação suficiente”. Mas, em todas as democracias, o quadro resultante de estudos e pesquisas eleitorais é invariavelmente um quadro realmente triste da base informativa — para não falar de todo o resto — da grande maioria dos cidadãos⁴⁴. É uma generalização seguramente redundante que a apatia ou despolitização é muito difundida, que o cidadão comum tem pouco interesse por política, que sua participação é mínima, quando não submínima e que, em muitos aspectos e casos, o público não tem opinião, e sim sentimentos desarticulados constituídos de humores e impulsos afetivos.

Dois problemas importantes decorrem dessa conclusão. O primeiro refere-se às causas e remédios desse estado de coisas. O segundo problema diz respeito à forma pela qual teoria de democracia reage a essas constatações. Vamos discuti-los segundo essa ordem.

Em primeiro lugar, como explicamos a apatia — a falta de interesse, o alto nível de ignorância, a participação mínima — da grande maioria dos cidadãos? Trata-se de um estado de coisas fisiológico, de certa forma? Ou é um estado de coisas devido a impedimentos que podem ser removidos, a fatores causais que podem ser alterados? Como essas questões têm sido incessantemente colocadas e os remédios incessantemente propostos há mais de um século, talvez algumas respostas tenham sido dadas pela própria duração do processo. Quando o debate estava no auge, isto é, quando se lutava pelo sufrágio universal, o argumento decisivo foi que as pessoas aprenderiam a votar votan-

do. Quando esse processo de aprendizado não realizou o que se esperava dele, a pobreza e o analfabetismo assumiram a culpa. Ambas são boas respostas. A prática é um processo de aprendizado; e também não podemos esperar que cidadãos afligidos pela pobreza, analfabetos ou pouco instruídos, sejam, em qualquer sentido real, cidadãos capazes e interessados. Mas, num grande número de países, o voto tem sido praticado há tempo mais que suficiente. Além disso, as proporções de pobreza e analfabetismo foram dramaticamente alteradas e reduzidas. No entanto, não ocorreu qualquer melhoria significativa; a apatia ainda é grande, sem nenhuma tendência detectável de longo prazo que indique mudança para melhor. Para onde nos voltarmos agora? Um primeiro diagnóstico, e sua terapia, refere-se basicamente ao problema da informação. O segundo coloca grandes esperanças, ao invés, em níveis maiores de instrução. Uma terceira possibilidade aposta num novo símbolo aglutinador: a democracia participativa. O renascimento do ideal de democracia participativa terá um tratamento distinto. Os outros dois argumentos podem ser examinados agora.

Os processos de informação são acusados de três pecados: (a) insuficiência quantitativa; (b) tendenciosidade; e (c) pobreza qualitativa. A primeira acusação não é muito convincente. Falando em termos quantitativos, o problema é mais de excesso que de falta de informação. Hoje em dia, o cidadão comum é avassalado por um excesso de mensagens que não tem condições de digerir e que não o interessam. A segunda acusação — que a informação é tendenciosa — está mais próxima do alvo, mas não em sua versão corrente, qual seja, de que tem tendência capitalista. Logo no começo da controvérsia, Plamenatz respondeu bem a essa alegação:

Os trabalhadores, quando votam, entendem os problemas aproximadamente tão bem ou tão mal quanto seus patrões. Que eles tenham um nível menor de compreensão, que sejam mantidos na ignorância, que o vocabulário político corrente entre eles seja aquele desenvolvido no interesse dos ricos — todas essas afirmações me parecem falsas. O vocabulário político em uso é muito maior que há duzentos anos, e a maioria das palavras e frases que lhe foram acrescentadas foram inventadas por radicais e socialistas. Na verdade, muitas foram cunhadas por Marx ou popularizadas por ele. A linguagem política, tal como é falada na Europa ocidental, é tão “proletária” como pode ser qualquer outra coisa⁴⁵.

Desde então, é a tendência anticapitalista, e não a capitalista, que se desenvolveu de forma impressionante. Por toda a Europa continental, também não-marxistas adotaram muitas vezes, ainda que inadvertidamente, um jargão marxismo e um vocabulário de desqualificação dos adversários e caça às bruxas. E enquanto os denunciadores da “tendenciosidade”, da mobilização da parcialidade, defenderem simplesmente sua própria unilateralidade — com frequência uma unilateralidade muito mais cabal — é provável que a doença piore, não que melhore. Aqui enfrentamos um problema extremamente sério: o problema dos padrões cada vez mais baixos da ética profissional do “respeito à verdade”. Mas essa não é a preocupação dos que hoje em dia protestam contra a tendenciosidade da informação. Resta-nos, portanto, a terceira acusação: a má qualidade da informação. Essa pobreza pode ser imediatamente reconhecida (acho-a estupefacente) e, mesmo assim, ser difícil de remediar. Em particular, quando se trata especificamente da mensagem visual, chegamos a um instrumento que, por sua própria natureza, serve mal à verdade. Na maioria das sociedades livres, a maior parte das notícias e reportagens do vídeo não mentem, ou não têm a intenção de mentir; no entanto, a televisão em si, enquanto técnica, faz muitas coisas que, combinadas, implicam que aquilo que é mostrado é muitas vezes uma meia verdade ou algo inteiramente falso. Aqui o remédio consiste unicamente em mais responsabilidade (e, pelo mesmo motivo, menos responsividade) nos meios de comunicação de massa. Por outro lado, o fato de que os meios de comunicação são controlados em grande parte por respostas de *marketing* e pesquisa de opinião pode muito bem ser visto como um tributo à democracia. Além disso, se o propósito é obter audiências maiores, mais qualidade nos meios de comunicação pode não servir a esse objetivo.

O segundo diagnóstico e sua terapia argumentam que cidadãos mais bem-informados e mais interessados resultarão de níveis mais altos de instrução e de sua disseminação. Essa previsão apóia-se na constatação de que o público politicamente bem-informado correlaciona-se positivamente com o público mais instruído. Esse argumento, por sua vez, apóia-se na constatação concomitante de que os ricos (que, em geral também são os mais instruídos) votam numa proporção maior que os pobres. No entanto, a correlação entre ter educação supe-

rior e ser mais bem informado é em grande parte tautológica ou de validade duvidosa (quando deixa de ser circular). Quanto à constatação de que os ricos participam mais da política que os pobres, trata-se sobretudo de uma constatação relativa aos Estados Unidos.

Gostaria de discutir primeiro a tese de que a participação política é uma função da riqueza ou, de qualquer maneira, da difusão da riqueza em níveis acima da pobreza. Embora a evidência sobre o eleitor norte-americano aponte nesse sentido⁴⁶, não se deve esquecer que os Estados Unidos são um país extremamente anômalo com respeito a todas as outras democracias em três aspectos inter-relacionados: uma quantidade realmente enorme de não-eleitores; uma capacidade de mobilização muito pequena dos partidos; e um grau igualmente pequeno, em nível dos eleitorados de massa, de polarização ideológica⁴⁷. Quando nos voltamos para as democracias mais polarizadas, ou para democracias onde a participação no processo eleitoral varia entre níveis de 80 a 90%, a evidência aponta muitas vezes para uma hipótese inteiramente diferente: de que as variáveis cruciais (de participação eleitoral e outras) são polarizações de *status*, consciência de classe, capacidade de mobilização dos partidos e redes mobilizadoras em geral e, evidentemente, do quanto está em jogo. Assim, a razão pela qual se enfatiza a riqueza no cenário norte-americano pode ser que outras variáveis não se sobressaem. De qualquer forma, o argumento segundo o qual os ricos são mais ativos politicamente que os pobres carece de um fundamento convincente. O argumento contrário é que o trabalhador é, ou pode ser, mais participante (no pleno sentido da palavra) que o burguês, sempre que encontra na atividade sindical ou partidária uma compensação para a monotonia e alienação inerentes ao pós-artesanato, ao trabalho meramente repetitivo. Na verdade, por que a camada de baixa renda da população deveria estar menos motivada e sentir-se menos gratificada pelas recompensas da atividade política do que uma classe abastada que pode se dar ao luxo de distrações mais interessantes e não precisa da política para promover seu bem-estar?

Podemos voltar agora à tese de que a informação política é uma função de níveis superiores de educação. Em muitos aspectos, isso é verdade quase por definição. Por exemplo: é claro que uma pessoa analfabeta pode ter opiniões firmes, mas não tem opiniões embasadas

na informação. Da mesma forma, se a instrução inclui instrução política, então se conclui, por definição, que as duas coisas — instrução e informação política — crescem juntas. Mas a pessoa pode ter um nível altíssimo de instrução e, mesmo assim, continuar politicamente analfabeta. Não há qualquer razão imperiosa segundo a qual um crescimento *geral* dos níveis de instrução deva refletir-se *especificamente* no crescimento de públicos politicamente bem-informados. Existe, ao contrário, uma razão excelente que explica por que isso pode não acontecer. A informação é um “custo” que pesa em termos de recursos individuais insuficientes de tempo e atenção. Assim, adquirir informação sobre um setor implica negligenciar outros setores. Pode-se argumentar que, como a política afeta a todos, constitui uma exceção a essa regra. No entanto, o custo de tornar-se e manter-se informado só é recompensador depois de um certo limite, só depois de se conseguir o acúmulo de uma certa massa crítica. Assim, a distribuição de informação política mostra-se tão desigual e descontínua, considerando-se a população como um todo, quanto a distribuição em outros campos de interesse. Nas palavras de Converse, “não é difícil entender por que os eleitorados são tão extremamente heterogêneos em informação política”, pois “há uma inversão dramática dos pesos relativos de custos e benefícios de prestar atenção à política em algum ponto entre os estratos superiores e inferiores dos eleitorados de massa”⁴⁸. Levando o caso a extremos, mesmo que todas as pessoas tivessem, digamos, cinco anos de instrução universitária, há alguma razão para esperar uma conversão dramática dos interesses da população para a política? Acho que não.

Que a instrução *em geral* provavelmente não cria um aumento significativo do público *politicamente instruído* é algo confirmado por uma consideração adicional. Vamos definir “politicamente educado” não apenas como ser bem-informado, mas *também* como um estado de competência cognitiva (um elemento posterior sobre o qual me estenderei mais tarde). Com respeito ao parâmetro cognitivo, Schumpeter apresentou o argumento muito relevante de que “o cidadão típico cai para um nível mais baixo de atividade mental assim que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma forma que reconheceria imediatamente como infantil na esfera de seus interesses reais. Torna-se primitivo outra vez. Seu pensamento torna-se asso-

ciativo e afetivo”⁴⁹... Trata-se de um exagero? Provavelmente não, porque a redução da atividade mental é a regra sempre que saímos do território onde atuamos. A razão disso é óbvia, qual seja, que as questões que entendemos realmente são aquelas com as quais temos experiência pessoal, e que as idéias que realmente dominamos são aquelas que somos capazes de formular por conta própria. Um astrônomo que discute filosofia, um químico que faz juízos sobre música ou um poeta que fala sobre matemática não falará menos absurdos que o cidadão comum entrevistado por um pesquisador de opinião pública. A diferença é que o especialista em geral alega ignorância em outros campos, ao passo que se pede ao cidadão (a todos) que se preocupe com política e, no meio da incompetência geral, ele não percebe mais a própria. A diferença, então, é que somos desencorajados a transpor outras zonas de ignorância, ao passo que somos estimulados a entrar no reino da política.

A questão levantada por Schumpeter implica que o campo político não é a “esfera dos interesses reais” do cidadão comum. Mas por que acontece isso? E esse estado de coisas não pode ser mudado? Como lembrei acima, Converse situa o problema em termos de custo-benefício, embora de forma um tanto limitada. Uma consideração concomitante de Brittan aponta para “a falta de incentivo para o cidadão comum [...] tornar-se mesmo moderadamente bem-informado. Na vida privada, a restrição financeira é uma influência que favorece a racionalidade. As pessoas sabem, a partir do orçamento doméstico, que mais de uma coisa significa menos de outra”⁵⁰. Aqui Brittan compara o *Homo politicus* ao *Homo oeconomicus* e, baseado nessa comparação, levanta realmente dois pontos. O primeiro é que a política não proporciona, e não pode proporcionar, recompensas e incentivos a todos, como faz a economia — e isso, observa Brittan, é “um grande obstáculo às idéias em voga sobre ‘participação’”. O outro ponto não se relaciona com a motivação das pessoas para serem bem-informadas, mas com a explicação de como, e em que sentido, a “racionalidade” imposta pelas leis domésticas (isto é, a economia) não se aplica ao cidadão. A explicação é, muito simplesmente, que o cidadão não “paga” e que, na maioria das ocasiões, as conseqüências de suas ações escapam a seu entendimento.

Tudo considerado, e resumindo nosso raciocínio, parece-me que, durante a remoção dos obstáculos que desfavorecem os “de fora” relativamente aos “de dentro”, demos muita pouca atenção à diferença entre *condições necessárias* e *condições suficientes*. A alfabetização é provavelmente uma condição necessária para uma cidadania autêntica; no entanto, pode-se muito bem ser instruído e politicamente mal formado. Da mesma forma, um padrão de vida decente é uma condição necessária; mas a participação política não aumenta de forma significativa — nem em quantidade, nem em qualidade — com a distribuição e aumento da riqueza. A participação foi genericamente maior em torno da virada do século, quando as liberdades políticas estavam sendo ampliadas ou concedidas em sua totalidade; tende a declinar com o hábito de votar; e o fator isolado que melhor explica sua variação no tempo e nos países é o considerar-se importante ou não aquilo que está em questão na política. Parece que não tivemos muito sucesso, apesar de um século de tentativas, em mudar para melhor as proporções entre cidadãos inertes e ativos. Seria arriscado afirmar que nossas terapias introduziram melhoras na atuação do eleitor. Hoje em dia, exatamente como no passado, o cidadão democrático, na maioria dos casos, não sabe quais são os problemas, que soluções foram propostas, que conseqüências provavelmente resultarão daí e nem o que sustentam os candidatos (para não falar dos partidos) na disputa eleitoral.

Até aqui nos referimos às realidades constatadas. A questão seguinte é: como fica a teoria de democracia diante dessas constatações?

Como a teoria em questão é a teoria da *democracia eleitoral*, antes de discutir o que fazem os eleitores, vamos lembrar o que fazem as eleições. Em termos sucintos, as eleições não decidem sobre políticas concretas; estabelecem, ao invés, quem vai decidir sobre elas. As eleições não resolvem problemas; decidem, antes, quem vai resolver os problemas. Como Dahl observa com muita argúcia, falando em termos estritos “tudo quanto uma eleição revela é a preferência de alguns cidadãos entre os candidatos em disputa de cargos”, pois “raramente podemos interpretar uma preferência majoritária por um candidato numa eleição nacional como equivalente a uma preferência majoritária por uma determinada política”⁵¹. Se revelam alguma coisa, as eleições podem revelar menos ainda do que sugere Dahl, pois muitas vezes não

expressam sequer as “preferências” ou opções (como veremos daqui a pouco). Além disso, e vendo a questão de outro ângulo, o “paradoxo do voto” de Arrow implica que as decisões da maioria podem muito bem ser espúrias no sentido de não refletirem a preferência da maioria e/ou que as eleições não refletem a “preferência social” (isto é, a hierarquia do conjunto das preferências) dos eleitores⁵².

Se é isso que as eleições revelam, ou não conseguem revelar, o que faz o eleitor ao votar, isto é, como ele vota, em que bases e com que critérios? Como o comportamento eleitoral varia com o tempo, segundo os diferentes indivíduos e também segundo os diferentes países, o quadro geral fica mais claro com o uso de dois modelos. No primeiro, que pode ser chamado de modelo do *voto referido a questões específicas*, a seqüência é: (a) preferências com respeito às questões; (b) percepção de problemas; (c) voto no candidato ou partido que parece mais próximo em termos de colocação dos problemas. No segundo modelo, que pode ser chamado de modelo de *identificação partidária*, a seqüência é: (a) autolocalização em termos de esquerda-direita, progressista-conservador ou num espectro baseado em clivagens sucessivas; (b) imagens partidárias correspondentes; (c) voto no partido com o qual a pessoa se identifica, isto é, mais próximo no espectro relevante. Não é preciso dizer que os dois modelos representam casos extremos, entre os quais o comportamento real de eleitores reais pode mostrar combinações de vários critérios. Além disso, os eleitores podem votar *a favor* (por motivos positivos e com perspectiva de futuro) ou *contra* (por motivos negativos ou de punição retroativa); e os eleitores podem não expressar sua primeira ou maior preferência, mas sua última e pior opção (pois, caso contrário, simplesmente desperdiçariam seu voto). Em termos gerais, eu diria que o voto referido a questões encontra seu terreno mais favorável em sociedades políticas de dois partidos e com pouca polarização, mas que se torna cada vez mais improvável e difícil de praticar nas democracias multipartidárias, principalmente à medida que aumenta a polarização e a distância ideológica entre os partidos⁵³. De qualquer forma, é claro que o eleitor é — e eventualmente é obrigado a ser — um grande simplificador.

Observei que apenas num sentido tênue e vago é que as eleições dizem como governar; elas estabelecem basicamente quem vai governar. Isso é verdade, gostaria de acrescentar, tanto para o sistema dis-

trital uninominal quanto para sistemas de representação proporcional. Devemos então procurar instrumentos eleitorais mais sensíveis, capazes de revelar melhor que os atuais a vontade da maioria em relação a questões políticas específicas? Ou os mecanismos eleitorais, em *todas* as variedades existentes, são tão imperfeitos quanto os que os utilizam? Tenho a impressão de que os instrumentos eleitorais refletem aproximadamente o que os eleitores têm a dizer. Para examinar melhor essa afirmação, vamos voltar à questão do “voto racional”.

Até aqui, o mínimo que se pode dizer é que a noção de um eleitor racional foi mal explicada. Como observa Converse, os estudos sobre comportamento eleitoral não conseguem definir racionalidade, ou tendem a defini-la como uma opção que “maximiza a utilidade percebida (ou esperada)” de quem a faz. Mas essa definição “só nos leva a uma tautologia: qualquer comportamento que a pessoa prefira deve maximizar a utilidade percebida, caso contrário ela teria feito outra escolha”⁵⁴. Deixando de lado o fato de que, segundo a definição supramencionada de racionalidade, todo eleitor é racional por definição, também é apropriado perguntar por que uma maximização de utilidade seria racional. Suponhamos que voto para ser pago sem trabalhar. É claro que essa proposta maximiza minha utilidade imediata, percebida; mas eu seria racional, em qualquer sentido plausível da palavra, ao conseguir que a proposta fosse aprovada — como seria o caso — para toda a coletividade? A verdade é que definir racionalidade em termos de “utilidade percebida” só é apropriado para decisões individuais ou individualmente centradas e processadas por mecanismos de mercado — não para *decisões coletivizadas* impostas a todos, como é o caso das decisões políticas⁵⁵. Um voto que sancionasse um salário sem trabalho para todos seria desastrosamente irracional não apenas para a coletividade, mas também para mim enquanto membro dessa coletividade.

Voltando à especificidade do argumento, os estudos de comportamento eleitoral que empregam o parâmetro da racionalidade equiparam o eleitor racional com o eleitor referido a questões específicas. Mas sem provas adequadas. Além da consideração preliminar de que as questões são muitas vezes envolvidas em pacotes de questões (plataformas partidárias) que não são fáceis de desfazer, o eleitor de questões seria “mais racional” (num sentido intuitivo) que

aquele que se identifica com o partido sob duas condições essenciais: a percepção correta da(s) questão(s) e o entendimento correto das conseqüências produzidas pelas soluções alternativas. Como essas condições raramente são satisfeitas, por que um eleitor referido a questões que faz tudo errado e não tem idéia de como os fins se relacionam aos meios seria racionalmente superior ao desprezado eleitor que se identifica com um partido? Assim, Converse está inteiramente certo ao concluir que a questão da racionalidade no comportamento eleitoral é de “formulação impossível”⁵⁶. Eu iria mais longe ainda: perguntaria se é preciso realmente formulá-la.

Se, de fato, as eleições decidem sobre quem vai decidir, a implicação é que o ônus da racionalidade não pesa — na teoria eleitoral de democracia — nos ombros dos eleitores: ele é transferido para seus representantes e, por conseguinte, para a teoria da democracia representativa. A primeira questão é, portanto, que ao esperar uma opinião pública *racional* (que se expressa no voto racional) que não parece passível de definição, ou não existe, o que se perde de vista é o requisito crucial de uma opinião pública *autônoma* que se expresse livremente. Pode-se objetar que isso é contentar-se com muito pouco. Mas esforcei-me para mostrar que esse requisito não é em absoluto um dado fácil. Seja como for, um “parâmetro racional” ou representa mal a realidade (como na situação em que o eleitor referido a questões específicas é considerado racional) ou faz exigências impossíveis ao *demos* e, assim, a todo o edifício da democracia.

A última consideração me traz de volta à questão: qual é a situação da teoria da democracia em relação às constatações sobre a pobreza da opinião pública e sobre as enormes simplificações que ocorrem nas eleições? Minha resposta é que, apesar de todas as dúvidas sobre a prática, a teoria ainda passa muito bem. A teoria eleitoral da democracia argumenta — gostaria de lembrar — que (a) a democracia postula uma opinião pública autônoma, (b) que dá sustentação, através das eleições, a governos consentidos (c) os quais, por sua vez, são receptivos às opiniões do público. Nada do que acabamos de dizer é contrariado ou refutado pelos fatos, pela nossa evidência. Mas é claro que essa conclusão é pertinente dentro dos limites do pressuposto de que as pessoas exercem seu poder como eleitores, isto é, em termos de *poder eleitoral*. Se afirmamos, ao invés, que o poder dos cidadãos não deve ser o mero

poder de decidir quem vai resolver os problemas, mas o poder de realmente resolvê-los, então nos deparamos com um argumento inteiramente diferente. Esse outro argumento está associado há muito com a democracia dos antigos e com a teoria de democracia direta. Mas, atualmente, foi ressuscitado sob o nome e com a perspectiva de uma “democracia participativa” — para a qual me volto agora.

5.6 *Democracia participativa*

Como até hoje a noção de democracia participativa continua vaga, gostaria de tentar focalizá-la com respeito às noções vizinhas e mais claras de (a) democracia direta; (b) democracia de referendo; (c) democracia eleitoral; e (d) democracia representativa.

Acabamos de discutir a democracia eleitoral, que pode ser definida em termos simples, para os propósitos correntes, como uma democracia indireta onde o povo não governa a si mesmo, mas elege representantes que o governa. Quanto à relação entre democracia eleitoral e representativa, basta dizer que a primeira é uma condição necessária, embora não suficiente, da segunda. Isso significa também que o conceito de democracia representativa compreende a democracia eleitoral; mas o inverso não é verdadeiro. Enquanto as democracias modernas são simultaneamente eleitorais e representativas, uma democracia eleitoral que não elege representantes é uma possibilidade distinta. As outras duas noções — democracia direta e democracia de referendo — requerem uma explicação um pouco mais detalhada.

Embora uma *democracia direta* possa ser definida simplesmente *a contrário*, isto é, como uma democracia sem representantes e sem mecanismos de transmissão da representatividade, essa espécie apresenta subespécies que precisam ser identificadas em separado. Qualquer democracia direta é, de certa forma, uma democracia autogovernante. Mas sabemos que o sentido de autogoverno relaciona-se de maneira crucial com o fator tamanho⁵⁷, assim como o sentido e a realidade da democracia direta. Pode-se dizer que uma democracia direta, literal, autenticamente autogovernante só existe em grupos relativamente pequenos — até grupos do tamanho de uma assembléia, digamos. Além do tamanho de uma assembléia, a dife-

rença mais significativa é, a meu ver, entre uma democracia direta *observável* e uma democracia direta cujo tamanho escapa à possibilidade de observação direta, isto é, uma democracia direta *maior que a observável*. Para exemplificar, a democracia dos antigos classifica-se entre as observáveis, pois constituía-se não apenas de uma reunião de cidadãos num único lugar, mas também de um comportamento observável dos participantes. Mas a magnitude que permite essa observação é da ordem de uns poucos milhares. E essa ordem já traz consigo um grau elevado de mediação numa democracia direta. Na realidade, a reunião do *demos* na *ekklesia* representava a parte espetacular, mas não a parte eficiente da *politeia* grega. Assim, só em parte a democracia grega era real e autenticamente “direta”. E quando se trata de uma democracia direta maior-que-a-observável, o que a torna direta é apenas, ou basicamente, a inferência de que *não* é um tipo representativo de democracia. A noção de democracia de referendo vai ajudar a esclarecer essa última afirmação.

Uma *democracia de referendo* é, como indica a palavra, uma democracia onde o *demos* decide as questões diretamente, embora não o faça através de reuniões, mas individualmente, através do instrumento do referendo. Apesar disso, a democracia de referendo pode ser vista como uma das subespécies da democracia direta. Também se pode dizer que a democracia de referendo representa a superação — permitida pela tecnologia — da limitação de tamanho e espaço da democracia direta. Reconhecendo isso, duas razões justificam tratar a democracia de referendo como uma espécie em si. A primeira razão é que a democracia de referendo é “direta” no sentido de dispensar os intermediários; mas perde a outra característica da democracia direta: as interações diretas. É, por assim dizer, uma democracia direta de indivíduos isolados e distintos — não de participantes que interagem. Trata-se de uma diferença importante. A segunda razão é que o instrumento do referendo também pode ser introduzido na teoria e na prática da democracia representativa. Nesse caso, poder-se-ia argumentar que a democracia de referendo aproxima e realmente funde a democracia direta com a democracia representativa. Mas isso seria falso.

Não será necessário estender-nos sobre a questão de que quando os referendos são incluídos na democracia representativa, também lhes ficam subordinados. Portanto, o que quero dizer com democra-

cia de referendo não é a mera utilização do instrumento, mas seu estabelecimento como o mecanismo de uma democracia. Será necessário, ao invés, aumentar a diferença entre democracia direta e democracia de referendo. Como acabamos de ver, uma dessas diferenças é que o ator do referendo é como o ator eleitor: atua na solidão, por si mesmo, sem uma “participação em debates”. Sua deliberação não é precedida por um diálogo que dá forma à deliberação. Assim, o “esclarecimento proporcionado pela discussão” — crucial, para Ernest Barker, em termos de melhoria das decisões⁵⁸ — é excluído. É claro que as questões submetidas a referendo serão debatidas nos meios de comunicação de massa; mas o tipo de indivíduo que decide num referendo continua sendo, quando ouve, um ouvinte passivo que não contribui, sequer minimamente, para o debate. Outra diferença diz respeito à seguinte questão: quem estabelece a agenda e a formulação real das questões submetidas a referendo? Essa questão traz de volta meu ponto de vista anterior de que, quanto maior o tamanho de uma democracia direta, tanto menor sua autenticidade. É claro que na democracia de referendo o estabelecimento da agenda é crucial; mas é difícil acreditar que algum dia a agenda será estabelecida por critérios de democracia direta, isto é, pelo próprio conjunto de cidadãos.

Depois de esboçar o mapa da espécie de democracia fácil de identificar e definir, onde devemos situar uma *democracia participativa* nesse mapa? Não é difícil responder a essa pergunta: em nenhum lugar em particular e, em diferentes medidas, em todos os lugares⁵⁹. Em geral, o argumento da maioria dos formuladores da idéia não é que a democracia participativa deva eliminar as eleições ou descartar sumariamente a representação; e embora o “participativista” acalente o ideal da democracia direta, raramente leva sua teoria ao ponto de coincidir com ela. O que é claro e defendido unanimemente pelos participativistas é que a “participação eleitoral” não é participação real, nem o local apropriado para a participação. Concordo. Falar do puro e simples ato de votar como participação é pouco mais que uma maneira de dizer e com certeza nos deixa com um sentido vago e francamente diluído do termo. Mas isso tem sido repetido muitas vezes, não se trata exatamente de uma descoberta, e com certeza não basta para justificar a afirmação de que a teoria da democracia participativa é nova ou que seja, por si só, uma teoria.

O *status* de teoria e sua novidade derivam, por conseguinte, da centralidade que atribui ao conceito de participação e, assim, à participação entendida de acordo com um sentido forte e não diluído da palavra. Concordo outra vez. Própria e significativamente entendida, participação é um *tomar parte pessoalmente*, e um tomar parte desejado, *auto-ativado*. Ou seja, participação não é um simples “fazer parte de” (um simples envolvimento em alguma ocorrência), e menos ainda um “tornado parte de” involuntário. Participação é *movimento próprio* e, assim, o exato inverso de ser posto em movimento (por outra vontade), isto é, o oposto de mobilização. Que isso seja o que o participativista queira dizer é salientado pelo fato de que todas as virtudes que atribui à participação — autocontrole, auto-realização e auto-instrução — dizem respeito ao sentido definido da palavra e não a seu sentido diluído.

Quando falamos do autogoverno, mostramos que a intensidade do conceito é inversamente proporcional à sua extensão (no espaço e no tempo). A regra aplica-se de forma ainda mais simples e intuitiva à participação definida como um tomar parte pessoal e voluntário; sua intensidade — isto é, autenticidade e efetividade — é *inversamente proporcional* ao número de participantes. Num grupo de cinco, a parte de cada um é um quinto; num grupo de cinquenta, a parte de cada um é 1/50, e assim por diante. Desse modo, a participação pode ser operacionalizada como uma proporção expressa por uma fração. À medida que o denominador aumenta, a “parte” (a cota, o peso, a importância) de cada participante diminui na mesma proporção. É claro que poucos conceitos são tão fáceis de determinar e definir como a participação⁶⁰. É igualmente claro que, quando o conceito é operativa e operacionalmente definido, não permite o alcance que o participativista procura dar a ele.

É preciso lembrar que a teoria dominante da democracia nunca negligenciou a participação concebida como envolvimento pessoal e ativo. A exaltação das associações voluntárias, a teoria da sociedade multigrupal, os temas de democracia intrapartidária e intra-sindical⁶¹ — constituem todos uma vasta literatura que celebra a centralidade da participação na democracia. Portanto, nunca se negou que a participação é a essência das microdemocracias ou que proporciona uma infra-estrutura vital para a superestrutura global, isto é, para a

sociedade política democrática. O que se afirmou foi que a magnitude aumenta e, na medida em que percorremos toda a distância situada entre os pequenos grupos até o nível do sistema político, a participação não explica a democracia representativa, nem tem condições de sustentar o seu edifício inteiro. Por conseguinte, se a objeção do participativista é que antes da década de 60 a participação foi um setor negligenciado da teoria global da democracia, essa objeção, em termos históricos, não procede. Se seu argumento é, ao invés, que a participação não desempenha qualquer papel importante na teoria específica do Estado democrático, está correto — mas é uma falha? Assim, a questão passa a ser se o participativista se sai melhor que o chamado elitista *na mesma área* em que este último atua: macrodemocracia política. Essa é a questão que enfrento no próximo capítulo. No momento, gostaria de observar apenas que quanto mais o participativista insiste em seu ponto de vista, tanto maior o perigo que corre, embora involuntário, de ser mais “elitista” que aquele que está criticando.

Se vamos falar sério a respeito de participação, como os participativistas devem fazer, não podemos negar que o tomar parte é significativo, autêntico e real apenas no âmbito de pequenos grupos. O participativista está certo ao depreciar a participação eleitoral, pois a parte de um em relação a dezenas de milhares ou, em termos globais, de um em relação a dezenas de milhões, torna insignificante esse tomar parte. Conclui-se daí que um dos dois caminhos abertos à teoria participativa da democracia (sendo o outro a democracia de referendo) é enfatizar e atribuir um papel importante a grupos *pequenos e intensos*. Esses grupos devem ser intensos porque esse é o motivo pelo qual nascem e perduram; e devem ser pequenos se o requisito for, como é, dispor do tamanho ótimo para uma participação ótima. Muito bem. Mas não é esse um dos significados de “elitismo”, isto é, que poucos fazem melhor e contam mais do que muitos passivos, inertes e apáticos não-participantes?

É evidente que ainda não respondi a questão. Qual o traço distintivo da teoria participativa da democracia? A tentativa de identificar essa teoria entre teorias próximas — principalmente a teoria da democracia direta e da democracia representativa — levou à conclusão de que o participativista corta por elas de várias maneiras. E

a tentativa de reconstruir a teoria de democracia participativa com base no conceito de participação é frustrada pelo fato de “participação” nunca ser definida e escapar incessantemente por entre os dedos, ou nos deixar com a democracia do pequeno grupo e eventualmente com uma teoria (e prática) de vanguarda do pequeno grupo ativo e intenso. Para recuperar a teoria participativa de democracia como uma teoria distinta, nova, *sui generis*, resta-nos, portanto, explorar um terceiro caminho, qual seja, o caminho que leva na direção da democracia de referendo.

Até agora não recorremos à noção de populismo, ou de democracia populista. Quer empregada em termos elogiosos, quer em termos negativos, a “democracia populista” permaneceu em grande parte, com o passar das décadas, uma expressão retórica com pouco conteúdo palpável⁶². Não me parece, portanto, que houvesse algo a ganhar, em meu mapeamento inicial, comparando a democracia participativa com a democracia populista. Um ponto obscuro não esclarece outro ponto obscuro. Mas o que se pode dizer agora é que ou bem a teoria de democracia participativa consolida-se *positivamente*, no ponto em que está, com respeito a *que participação* recomenda em *que lugares*, ou que o participativista não está se saindo melhor que o antigo populista.

5.7 Democracia de referendo e conhecimento

A democracia de referendo é entendida aqui como uma macrodemocracia que substitui a democracia representativa. Embora atualmente não exista uma democracia desse tipo, hoje em dia ela é tecnologicamente praticável. Todo eleitor disporia de um terminal de vídeo onde as questões e as soluções propostas seriam apresentadas semanalmente, digamos, e teria apenas que apertar botões de sim-não-abstenção. Deixando de lado a importante questão relativa a quem de fato estabelece a agenda e formula as questões, é evidente que uma democracia de referendo assim concebida satisfaria o requisito central da democracia direta e, em sua esteira, da democracia populista e participativista, qual seja, que o próprio povo decida a solução dos problemas. É claro que o tamanho da população eleitoral

seria tão grande que reduziria à insignificância a parte (peso ou papel) de cada eleitor. Desse modo, a sensação de ineficácia do eleitor atual se reproduziria no futuro solucionador de questões. Mas não há forma de contornar as inconveniências do tamanho.

A democracia de referendo está exposta a uma objeção importante, qual seja, que estabelece um *mecanismo de soma zero* na tomada de decisões, isto é, um sistema de governo de maioria literal que exclui os direitos da minoria. Sobre cada questão, a maioria vencedora ganha tudo, a minoria perde tudo. Não apenas o poder da maioria se tornaria absoluto ou ilimitado, como não poderia haver compensações entre as questões. Como toda decisão do tipo referendo é uma decisão individual e autônoma, não pode ser atenuada por “compensações”, por ajustamentos ou correções intraquestões (nem mesmo se exigida com base na coerência). Em resumo, a objeção é que a democracia de referendo é uma estrutura que maximiza conflitos e representa não apenas uma “tirania da maioria” sistemática e perfeita, como também sua encarnação menos inteligente (pois seria puramente mecânica)⁶³. No entanto, nem a teoria de democracia direta, nem o participativista coerente, jamais foram sensíveis ao requisito do poder “limitado” da maioria. Na verdade, é difícil entender como é possível defender a democracia direta quando percebemos a importância de limitar o princípio de poder da maioria. Portanto, não se deve esperar da objeção de que a democracia de referendo se transforma numa democracia de soma zero que abale a confiança do populista ou do participativista na virtude tirânica de uma sociedade política baseada em referendos.

Não há dúvida de que a democracia de referendo assim descrita realizaria o ideal da *democracia governante*. Mas é preciso entender que isso não significa que os cidadãos, em particular e em geral, chegariam mais perto da satisfação de seus desejos. O que cada indivíduo deseja para si pode tornar-se, em termos globais, um resultado indesejável. Na verdade, quando um grande universo está envolvido, a soma pura e simples de preferências individuais pode gerar consequências globais que negam as intenções individuais. Assim, uma democracia governante, ou que se governa, não é o autogoverno de cada um sobre si mesmo. Mas se buscamos de fato uma democracia governante, então a democracia de referendo a proporcionaria — e a plau-

sibilidade técnica desta última está fora de dúvida hoje em dia. Assim, por que a solução eletrônica é tão raramente proposta, quando o é, pelas pessoas que denunciam incessantemente a democracia representativa “governada” como falsa democracia⁶⁴? A hora da verdade — o momento em que o *ideal* de uma democracia literal é *realizado* — chegou finalmente. Na hora da verdade, é a verdade oculta — que fica por dizer ou profundamente enterrada — que vem à tona. E reconheço que a verdade por dizer é que mesmo o participativista mais extremo percebe que exige mais do que realmente deseja e, de fato, muito mais do que é desejável. Por que não haveria de querer uma democracia de referendo? A razão só pode ser que ele sente que é um exagero.

Gostaria de fazer uma pausa a essa altura do argumento. Meu principal foco foi a teoria participativa da democracia; e a conclusão da parte tratada até aqui é que há pelo menos três tipos de participativistas: (a) moderados; (b) elitistas disfarçados; e (c) puros⁶⁵. O primeiro grupo não propõe uma nova teoria, mas sim uma ênfase nova ou renovada (na participação). O segundo grupo defende, sob um disfarce em voga e extremamente conveniente, a substituição de elites preexistentes por contra-elites. O terceiro grupo, o que continua relevante a essa altura do argumento, representa a encarnação mais recente da categoria geral do perfeccionista. E aqui temos um belo caso de teste do princípio dos resultados invertidos, da tese de que os ideais levados a seus extremos operam ao inverso⁶⁶. A fórmula da democracia de referendo atesta que o alvo de uma democracia literal, autogovernante, hoje está realmente ao alcance da mão. Mas como sabemos que a democracia de referendo é ou seria um exagero e, na verdade, um suicídio?

É claro que uma democracia de referendo de acordo com a definição acima colocaria sobre a opinião pública um ônus incomensuravelmente maior do que o existente nas democracias representativas; isso significa, por sua vez, que a realidade da opinião pública deve ser agora reavaliada sob uma luz inteiramente nova. Devemos lembrar que a teoria de democracia eleitoral satisfaz-se com o requisito da “autonomia” da opinião pública, pois o requisito posterior de algum tipo de “racionalidade” é transferido, pelos eleitores, para aqueles a quem elegem. Mas quando o eleitor se torna o indivíduo que decide,

então o ônus de algum tipo de racionalidade passa inteiramente para ele. E *hic Rhodus, hic salta* — é aqui, em Rodes, que deves saltar.

No decorrer de minha análise da opinião pública, não pode ter passado despercebida a referência cuidadosamente feita à sua *base informativa*. Como observei no início, quando a expressão foi cunhada, seus formuladores conheciam muito bem a diferença entre *doxa* e *epistême*, entre opinião e conhecimento. Portanto, *informação não é conhecimento*. É claro que o conhecimento pressupõe informação, mas não se segue por definição que quem é bem informado é instruído (nesse caso, instrução significa apenas informação; o problema implica uma tautologia). No mínimo, conhecimento implica apreensão e controle mental sobre a informação, que não são de forma alguma proporcionados pela informação em si. Weber definiu racionalidade como a capacidade de relacionar meios a fins⁶⁷; e esse é o conceito de racionalidade que define muito bem o conhecimento. Por outro lado, se o conhecimento deve ser claramente separado de informação, pode ser conjugado com *competência*. Assim, dada uma quantidade igual de informações, uma pessoa pode ser competente ou continuar incompetente, dependendo de perceber corretamente que meios são apropriados para que fins, e assim que conseqüências derivam de que decisão ou ação.

No final das contas, é sobretudo o problema do *conhecimento*, de compreensão competente, que deve ser enfrentado diretamente. Podemos contorná-lo, ou disfarçá-lo, à medida que os eleitores apenas elegem; mas não quando os eleitores decidem sobre as questões específicas. É do ponto de vista do “domínio cognitivo”, portanto, que podemos e devemos avaliar o salto qualitativo implícito na passagem da democracia eleitoral para a democracia de referendo. De acordo com a primeira fórmula, o requisito é apenas que as opiniões do povo sejam expostas à informação (e até opiniões não-informadas servem). De acordo com a segunda fórmula, o requisito passa a ser que a informação adequada seja transformada em conhecimento adequado, em compreensão dos problemas, de suas interdependências complexas, dos efeitos globais de alocações e realocações de recursos. Repetindo, numa democracia eleitoral a questão de saber se aprendemos a votar votando pode ficar sem resposta ou ser respondida de acordo com nossos desejos; não é crucial. Na democracia de referendo, ao invés, tudo

depende do povo aprender a participar (na tomada de decisões) participando (ao pressionar os botões do vídeo). Se for necessário um salto qualitativo, como certamente é, então é preciso exigí-lo em termos da participação em si. A questão é saber se a participação (conforme descrita) leva ao conhecimento (conforme definido). A essa questão, a resposta é não, com toda a certeza. Não há qualquer evidência ou grande plausibilidade que justifique outra resposta.

A objeção poderia ser que o participativista tem em mente uma “participação plena” autêntica, e que sua alegação de que a participação é uma experiência de aprendizado aplica-se à experiência pessoal e ativa de tomar parte. Nesse caso, o argumento deve ser examinado desde o começo, ou seja, é preciso considerar que participação em seu sentido pleno pressupõe “intensidade”. O participante pleno o é porque sua recompensa é a atividade em si. Sejam quais forem as motivações anteriores, o ativista de partido, o manifestante incansável, o membro engajado de um grupo, *tem sentimentos intensos* em relação à política. Nesse sentido, a questão passa a ser: como se desenvolve a intensidade e em que direção leva? A seqüência correta seria mais ou menos a seguinte: intensidade interesse atenção informação conhecimento. Mas, estatisticamente, essa seqüência mostra-se muito pouco freqüente. Como Lane e Sears demonstram:

Uma das configurações mais bem estabelecidas da opinião pública é a relação em forma de U entre extremismo sobre uma questão importante [...] e intensidade de sentimentos. Quanto mais extrema a posição, tanto mais intensos são os sentimentos das pessoas em relação a ela [...]. Isso está de fato tão bem estabelecido que, ao procurar uma posição “zero” numa escala de problemas, os pesquisadores escolhem a posição a respeito da qual os sentimentos são menos intensos [...]. Existe uma afinidade entre extremismo e intensidade [...]. As forças que alimentam o extremismo parecem alimentar também a intensidade⁶⁸.

Portanto, *a intensidade a respeito das questões tende a corresponder ao extremismo*: um posicionamento muito decidido, muito definido, muito autoconfiante num mundo de dois lados — tudo branco ou tudo preto. Isso equivale a dizer que intensidade — grande afeto e forte paixão — é o solo menos adequado para o conhecimento⁶⁹. O extremista o é porque não tem dúvidas; já sabe, e con-

fia no que sabe. Formulado ao contrário, se o extremista visse os prós e os contras, a complexidade e multilateralidade das questões, não seria um extremista. Por conseguinte, o participante extremamente intenso não se qualifica como alguém corretamente informado e menos ainda como alguém em busca de conhecimento, pois procura apenas informações reforçadoras, só o conhecimento confirmador.

É claro que a participação intensa (conforme definida acima) não deixa de ter exceções. Além disso, pode ser corrigida pela experiência real e responsabilidade no exercício das funções. Mas lembremo-nos de que estamos considerando *ex hypothesi* o nível de participação em massa de populações para as quais não existe um corretivo desse tipo. Portanto, em termos de frequência estatística, a participação não se revela um processo de aprendizagem no sentido requerido pela democracia de referendo, isto é, que leve à criação de uma opinião bem-informada e inteligente, ao entendimento, a uma cidadania que dominaria cognitivamente e “racionalmente” as interconexões meios-fins. Nesse caso, o participante idealizado pela teoria participativa da democracia vai produzir a opinião oposta. O participante intenso, extremo, contesta utilmente o excesso de inércia do cidadão inerte, desempenhando assim um papel positivo no contexto da democracia representativa. Mas, na condição de alguém que toma decisões, o extremista arruinaria uma sociedade política democrática muito mais integralmente e, com certeza, muito mais depressa que seu adversário, o cidadão apático.

O que acabamos de dizer significa que a teoria pura ou avançada da participação não compreende o fator intensidade em seu lado superior — em sua relação com o comportamento extremista e a cegueira cognitiva —, assim como não entende, simetricamente, seu lado inferior, isto é, em sua relação com a apatia. Berelson foi o primeiro a perguntar como uma democracia de massa poderia realmente funcionar “se todos os cidadãos estivessem profundamente envolvidos na política”. Tendo observado que “o interesse extremo anda junto com o sectarismo extremo e pode culminar num fanatismo rígido que destruiria o processo democrático caso se generalizasse por toda a comunidade”, concluiu que é a “heterogeneidade do eleitorado”, um equilíbrio “entre ação motivada por sentimentos fortes e ação com pouca paixão”, que fazem a democracia fun-

cionar⁷⁰. É claro que o reconhecimento de Berelson do papel positivo da apatia é relativo, ou comparativo, isto é, confrontado com o excesso oposto. Que essa defesa da apatia tenha se transformado no grande vilão da literatura subsequente, a confissão simbólica do “medo elitista” da participação em massa, é uma interpretação errônea e caricatural. Uma sociedade pode ser excessivamente letárgica, mas também pode ser excessivamente agitada. É claro que se pode objetar que o ponto de vista de Berelson é genérico demais, que é preciso distinguir entre não-extremismo e não-sectarismo⁷¹ e, segundo minha própria maneira de pensar, que o argumento precisa de premissas mais analíticas. Apesar disso, embora o elogio da apatia feito por Berelson seja relativo e limitado, o elogio da participação intensa feito pelo participativista é absoluto e ilimitado; um pequeno erro, se quiserem, é assim substituído por um grande erro⁷².

Fizemos um experimento mental que justifica, assim espero, duas conclusões corretas. A conclusão geral é que a opinião pública — como existe e em sua realidade — pode sustentar e realmente sustenta o edifício da democracia representativa, pois a democracia eleitoral requer da opinião pública exatamente aquilo que a opinião pública dá e provavelmente pode dar. Inversamente, os críticos da democracia representativa nem sequer começaram a arranhar a superfície dos problemas levantados por sua alegada superação. A segunda conclusão relaciona-se especificamente com a hora da verdade ressaltada por nosso experimento mental. Na hora da verdade, não podemos mais ficar cegos para o fato de que a informação não é conhecimento e, além disso, que o conhecimento — competência e controle cognitivo — é cada vez mais problemático à medida que a política se complica. 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 em toda a parte, tanto menor o nosso controle daquilo que estamos fazendo. Assim, o problema do conhecimento passa para o primeiro plano também por estarmos enfrentando uma “crise de conhecimento”.

Se essas premissas estiverem corretas, significam que uma democracia de plebiscito soçobriaria rápida e desastrosamente nos recifes da *incompetência cognitiva*. A democracia eleitoral adia o problema, pois não requer que o eleitorado seja instruído, que seja competente. Mas adiar um problema é deparar-se com ele em algum outro ponto ou ocasião. É estranho que nossos holofotes devam estar tão focalizados no “eleitor racional” — uma entidade desnecessária e fantasmagórica — ao invés de se voltarem para o “indivíduo racional que toma decisões”. Procuro redirecionar esse foco equivocado no próximo capítulo. Por enquanto, não me canso de repetir que o conhecimento — a competência cognitiva e a racionalidade meios-fins — não é um problema que a teoria de democracia possa dar-se ao luxo de ignorar completamente.

5.8 Governo e ingovernabilidade

Neste capítulo, explorei os fundamentos da democracia e o solo em que se assentam as democracias do mundo real. Os fundamentos requerem um terreno sólido. É por isso que este capítulo se fia tanto na evidência — dessa vez, pelo menos, na evidência da ciência social. Os fundamentos da democracia são os pés da democracia. Somente depois de ter avaliado esses pés e seus passos é que os ideais ganham importância e dão estímulo e direção à nossa caminhada. É claro que, se assim preferirmos, podemos inverter o itinerário, começando com os ideais e voltando, por assim dizer, da cabeça aos pés. O que acho inadmissível é propor novos fundamentos democráticos sem nunca recorrer à evidência. Como essa prática se tornou difundida, é bom recapitular, à guisa de conclusão, o que as massas de evidências convergentes confirmam ou, inversamente, desautorizam.

Em primeiro lugar, que as democracias sejam “governadas” não diminui o fato de *serem* democracias. Isso ocorre porque, nas sociedades políticas das democracias ocidentais, a opinião pública é uma força autônoma, e porque o poder eleitoral é um poder efetivo. Acrescentemos a isso que o poder eleitoral está longe de ser um poder meramente intermitente, como fica bem explicado pelo princípio de “reações antecipadas” e profusamente confirmado pela influência dos

meios de comunicação e das pesquisas de opinião sobre o comportamento dos detentores do poder. Por outro lado, devemos declarar que nossas democracias são governadas com base no fato inquestionável de serem democracias representativas. Mas a questão não é essa. A questão é saber que tipo de equilíbrio existe entre os governados e os governantes e como esse equilíbrio é alterado. Mais especificamente: é verdade, e em que sentido é verdade, que em nossas democracias o *demos* é cada vez “menos governado” e “mais governante”?

Com respeito à tendência das democracias liberais se aproximarem ou não de uma maximização do poder do povo, as interpretações são imprecisas. C. Wright Mills escreveu: “Com certeza estão errados aqueles que supuseram as massas [...] a caminho de seu triunfo. Em nosso tempo [...] a influência de coletividades autônomas [...] está de fato diminuindo. Além disso, a influência que elas têm é dirigida; não devem ser vistas como públicos atuando de modo autônomo, mas como massas manipuladas em pontos importantes como turbas de manifestantes. Pois assim como os públicos se transformam em massas, as massas às vezes se transformam em turbas”⁷³. Mills temia, portanto, que a democracia estivesse sendo minimizada. Quando expressou esse temor, George Burdeau tinha acabado de publicar três livros sobre “democracia governante”, cuja essência era que as democracias começam governadas, mas que agora se haviam tornado, ou estavam em processo de tornar-se, democracias governantes no sentido de que uma vontade popular onipotente se impõe ao Estado⁷⁴. A meu ver, em quase todos os países democráticos, o governo está realmente exposto a pressões crescentes vindas de baixo, e a realidade da democracia de massa, assim como a retórica da democracia populista, pressionam cada vez mais as estruturas do Estado liberal-democrático. No entanto, ao afirmar que alguns países, principalmente as chamadas democracias populares do Leste, alcançaram realmente o estágio de uma democracia governante, Burdeau cometeu claramente o erro de confundir aparência com substância, *mais* democracia com *falsa* democracia. Por outro lado, embora Mills tivesse uma consciência aguda da diferença entre aparência e substância, propôs uma teoria de conspiração da história na qual acho difícil acreditar. Para obtermos uma perspectiva mais equilibrada, é necessário fazer duas ressalvas.

A primeira ressalva é que seria melhor não tomarmos a demagogia por uma *paideia* e terminarmos acreditando que, por promover formas ativistas de intervenção e resposta, estamos mais próximos dos ideais de democracia. A demagogia apenas desloca a soberania popular dos locais onde ela mantém uma capacidade de julgamento e razoabilidade para locais onde as perde. Uma multidão vai aprovar entusiasticamente uma proposta que sem dúvida seria rejeitada caso fosse apresentada às mesmas pessoas divididas em pequenos grupos. Michels reduziu o argumento à sua essência: “É mais fácil dominar a massa que uma pequena audiência”⁷⁵. Em consequência, por esse caminho chegamos facilmente à democracia por aclamação, a uma manipulação maciça da soberania popular que exprime aos gritos a vontade real do povo real. A lição a ser lembrada aqui é que não é preciso muito para esvaziar toda a substância real de uma maximização nominal da soberania popular. Não devemos nos esquecer também de que armas cada vez mais efetivas foram inventadas para atacar a mente humana, contra as quais nossas defesas continuam tão frágeis como sempre foram.

A segunda ressalva é que *menos* poder dos governantes não implica necessariamente *mais* poder dos governados. O resultado do jogo não precisa ser zero; pode muito bem ser um resultado negativo onde ambas as partes perdem, onde o poder perdido pelos governantes não é adquirido pelos governados. Esse é o processo que tem recebido uma atenção crescente e é descrito como um estado de *sobrecarga e ingovernabilidade*⁷⁶. E, a meu ver, esse é o diagnóstico mais acertado. 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.

Isso com respeito à democracia governada. Quanto à “democracia governante”, é claro que a expressão indica um ideal. E minha discussão sugere que esse ideal alcançou — ou está próximo — o ponto de realização além do qual os ideais começam a atuar ao inverso. De fato, muito do que está sendo aclamado como uma maximização da democracia governante é falsidade pura e simples: ilusões que produziram desilusões — ou pior. A realização sem fal-

sidades do ideal seria a democracia de referendo. Por que tem tão pouca demanda? Se não supomos que nossos maximizadores sejam mentirosos deliberados, temos de supor que eles também compreendem que a democracia de referendo apenas precipitaria um suicídio. Assim, o que devemos fazer com o ideal de “democracia governante”? De acordo com as regras que governam a realização dos ideais, eu diria que ainda temos todo o direito de perseguir o ideal de uma democracia governante no sentido de *mais* autogoverno. Mas, fazendo isso, temos realmente de considerar os fatos. 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 é opinião pública, em relação ao que pode ou não fazer.

Não adianta pedir ao cidadão comum que constitui a maior parte da opinião pública que expresse, ponto por ponto, julgamentos articulados, bem informados e “racionais”⁷⁷. O homem não é uma criatura alada; e, desde o começo dos tempos, todos que ignoraram essa verdade óbvia sempre nos levaram para a beira do precipício para explicar, depois de cairmos, que devíamos ter aprendido a voar. Mas há uma forma completamente diferente de ver a opinião pública: como uma configuração de atitudes e um aglomerado de demandas básicas. Segundo esse ponto de vista, o público não é de forma alguma um “fantasma”. À medida que se permite que o público tenha autonomia, a opinião pública é um protagonista que conta de fato. Seria inteiramente errado inferir do baixo nível do cidadão comum que ele seja um absenteísta. Ele pode muito bem ser analfabeto politicamente, mas existe — e potencialmente condiciona a tomada de decisões. Embora fazer política não resulte do “gosto cultural” de Berelson, assim como a música não é produto das pessoas que assistem a um concerto, ou a literatura não é produto dos leitores, a opinião pública assegura o

sucesso ou fracasso de uma política específica assim como determina o sucesso ou fracasso de um escritor.

Portanto, a impotência da opinião pública não existe. Mas a onipotência da opinião pública também não existe. Se o sentimento ou opinião do público contam para o sucesso ou fracasso de uma política concreta, raramente lhe dá início⁷⁸. O eleitor comum raramente age; ele reage. As decisões políticas raramente são geradas pelo povo soberano, são a ele submetidas. E os processos de formação da opinião realmente não partem do povo, passam por ele. Mesmo quando as correntes de opinião se materializam de fato, não podemos dizer que o fator que as detona reside no povo como um todo. Ao exercer uma influência, o povo também é influenciado. Antes de querer algo, fazem muitas vezes com que o queiram⁷⁹. 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 simplesmente.

Notas

- ¹ Dizem freqüentemente que as eleições computam preferências. Entretanto, a menos que “preferência” seja compreendida como volição pura, as preferências eleitorais resultam de opiniões (como serão definidas), ou são condicionadas por elas. As duas teses são complementares.
- ² A. V. Dicey, *Lectures on the relation between law and public opinion in England during the nineteenth century* (London, 1905), p. 3.
- ³ A respeito desses precedentes, ver W. Bauer, *Die Oeffentliche Meinung und ihre Geschichtliche Grundlagen* (Tubingen, 1914). Ver também N. Matteucci, “Opinione pubblica”, *Enciclopedia del Diritto* (Milano, Giuffrè, 1980), 30 : 420 et seqs.
- ⁴ É preciso enfatizar que o “consentimento” medieval é muito diferente de nosso conceito. Ver especialmente M. V. Clarke, *Medieval representation and consent*.
- ⁵ Essa caracterização inclui opiniões sobre candidatos e partidos; mas exclui as opiniões sobre “assuntos privados” comumente cobertos por estudantes de comunicação de massa e pesquisadores de opinião pública.
- ⁶ Há, reconhecidamente, uma diferença entre consenso e consentimento, como observa P. H. Partridge em sua inteligente análise *Consent and consensus* (London, Macmillan, 1971). Em termos semânticos, “consenso” não implica qualquer envolvimento ativo (pode consistir em pura aquiescência, inteiramente

mente passiva), ao passo que “consentimento” indica a atividade de consentir. Podemos dizer, portanto, que consenso é a categoria mais ampla da qual consentimento é uma espécie, ou que consenso-consentimento constitui um *continuum* que se estende de um significado vago até um significado mais nítido do conceito. Embora meu argumento se refira basicamente a consenso, “governo consentido” não é inadequado no caso em questão, pois um consentimento específico também está envolvido.

- ⁷ J. P. Plamenatz, *Consent, freedom and political obligation*, 2. ed. (Oxford, Oxford University Press, 1968), apresenta a seguinte definição: “Onde existe um processo estabelecido de eleição para um cargo, então, *contanto que a eleição seja livre*, todos que tomam parte no processo consentem a autoridade de quem quer que seja para o cargo” (p. 170). Num plano mais empírico, o consenso eleitoral pode ser “de sustentação” ou simplesmente “permissivo”. Sobre essa distinção, ver V. O. Key, *Public opinion and American democracy* (New York, Knopf, 1961), p. 28-35.
- ⁸ Isso é concordar com A. Passerin d’Entrèves: “a filosofia política [...] parecia, a todos os que a praticaram através dos séculos, uma investigação crítica sobre os fundamentos da obrigação política”. (Ver “On the notion of political philosophy”, em K. von Beyme, ed., *Theory and politics* (Den Haag, Nijhoff, 1971), p. 312 e passim. Como essa investigação não faz parte de meu resumo, remeto o leitor a J. R. Pennock e J. W. Chapman, eds., *Political and legal obligation* (New York, Atherton, 1970); R. E. Flathman, *Political obligation* (New York, Atheneum, 1972); Carole Pateman, *The problem of political obligation: a critical analysis of liberal theory* (New York, Wiley, 1979); A. J. Simmons, *Moral principles and political obligations* (Princeton, Princeton University Press, 1979); John Dunn, *Political obligation in its historical context: essays in political obligation* (New York, Cambridge University Press, 1980); J. S. Fishkin, *The limits of obligation* (New Haven, Yale University Press, 1982).
- ⁹ Ver A. Etzioni, *Demonstration democracy* (New York, Gordon & Breach, 1970).
- ¹⁰ Isso não significa menosprezar o peso e o papel das pesquisas de opinião, mas deixar claro que as eleições, e as eleições somente, são o procedimento institucionalizado para registrar um estado da opinião.
- ¹¹ Hobbes representa de forma típica a perspectiva do conflito. O conceito de solidariedade de Durkheim e a ênfase na integração de T. Parson são exemplos da perspectiva do consenso. É claro que um grande número de autores fica a meio caminho. Eu diria, por exemplo, que a visão de R. Dahrendorf de que “numa sociedade livre o conflito [...] ainda existe, e está lá para ficar” (*Class and class conflict in contemporary society* (Stanford, Stanford University Press, 1959, p. 318) faz parte de uma interpretação pluralista, assim como baseada em conflitos, da sociedade.
- ¹² Características como apoio, aprovação, deliberação, decisão, são propriedades concomitantes que atribuem qualidades a formas específicas de consentimento. Para uma análise conceitual global, ver Partridge, *Consent and consensus*;

- e G. J. Graham, "Consensus", em Sartori, ed., *Social science concepts: a systematic analysis*. Para uma análise sociológica, ver A. Etzioni, *The active society* (New York, Free Press, 1968), p. 4. Ver também G. Parry, "Trust, distrust and consensus", *British Journal of Political Science*, abril de 1976.
- ¹³ Ver D. Easton, especialmente *A systems analysis of political life* (New York, Wiley, 1965), cap. 18. A terminologia específica de Easton é "apoio" ao regime e às autoridades.
- ¹⁴ Ver G. Almond, especialmente "Comparative political systems", agora em *Political development* (Boston, Little Brown, 1970), cap. 1. Falar, nesse sentido, de "ideologia compartilhada" pode ser errôneo ou sem sentido.
- ¹⁵ Isso significa que em outros domínios — crenças sobre Deus, a família, a virgindade, o aborto, etc. — uma sociedade pode ser extremamente dividida.
- ¹⁶ Como H. J. McClosky diz, "uma sociedade democrática pode sobreviver apesar de mal-entendidos e desacordos populares generalizados sobre os valores democráticos e constitucionais básicos". (Ver "Consensus and ideology in American politics", *American Political Science Review*, junho de 1964, p. 376 e passim.) Mas as conclusões de McClosky são questionadas por S. Eldersveld, *Political parties: a behavioral analysis* (Chicago, Rand McNally, 1964), p. 183-219.
- ¹⁷ Se o indicador de sociedades não-consensuais em nível de crenças é a polarização (definida e avaliada, por exemplo, como uma distância ideológica entre esquerda e direita), então as democracias polarizadas são as que menos funcionam e as que têm maior tendência à desintegração. Esse é o meu argumento em *Parties and party systems*, esp. caps. 6 e 10.4. Ver especialmente G. Sani e G. Sartori, "Polarization, fragmentation and competition in western democracies", em H. Daalder e Peter Mair, eds., *Western European party systems: continuity and change* (Beverly Hills, Sage, 1982).
- ¹⁸ Nesse sentido, o ponto ulterior é que, na medida em que uma crise de legitimidade não é resolvida, nenhuma outra "crise" pode ser resolvida, e a democracia acaba por sucumbir a uma sobrecarga de crises. Ver L. Pye, "The legitimacy crisis", em L. Binder et alii, *Crises and sequences in political development* (Princeton, Princeton University Press, 1971). Sobre a forma de reforçar ou debilitar a legitimidade, ver especialmente S. M. Lipset, *Political man* (Garden City, N.Y., Doubleday, 1960), p. 77-83.
- ¹⁹ Essa afirmação é discutida no capítulo 6, seções 1 e 2. Aqui basta dizer que o consenso procedimental é claramente separável do consenso substantivo.
- ²⁰ *Reflections on government* (Oxford, Oxford University Press, 1942), p. 67 e 67-72.
- ²¹ Isso implica que não é o consenso básico, mas o consenso procedimental que, se houver necessidade, precisa ser imposto (e o foi de fato aos dissidentes quando as democracias ocidentais foram estabelecidas).
- ²² A melhor defesa desse ponto de vista é D. A. Rustow, "Agreement, dissent and democratic fundamentals", em von Beyme, ed., *Theory and politics*, p. 328-42. Aqui Rustow se apóia muito em *The new belief in the common man*, de

- Friedrich (Brattleboro, Vermont Publishing Co., 1942), onde se encontra a idéia surpreendente de que a concordância necessária sobre princípios fundamentais pode ser um "primeiro passo na direção do totalitarismo". No entanto, essa sugestão depende crucialmente da premissa de que os regimes totalitários "fizeram esforços titânicos [...] para assegurar a uniformidade de opinião e crença" (p. 157). A distinção entre autonomia e heteronomia da opinião pública (seção 4, abaixo) implica que a inferência de Friedrich é inadmissível: os dois tipos de opinião não têm nada em comum. O próprio Rustow apresentou uma visão mais equilibrada em *A world of nations* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1967), p. 233-5.
- ²³ Esse é o sumário mais condensado de minha análise do pluralismo em *Parties and party systems*, cap. 1. É preciso entender que não me refiro aqui às diversas escolas específicas relativas ao pluralismo: os primeiros pluralistas ingleses (J. N. Figgis, E. W. Maitland, G. D. H. Cole, S. G. Hobson e o jovem Laski), os pluralistas americanos da "abordagem grupal" (de A. Bentley a David Truman) ou a teoria poliárquica atual do pluralismo (examinada no capítulo 6, especialmente seções 5 e 7). Para uma visão geral sucinta, ver D. Nicholis, *Three varieties of pluralism* (New York, St. Martin's Press, 1974). A questão que levanto precede também a crítica do "pluralismo democrático", ilustrado, por exemplo, por W. E. Connolly, ed., *The bias of pluralism* (New York, Atherton, 1969).
- ²⁴ J. Stuart Mill, *On liberty* (1859), esp. cap. 2, sustentou muito bem esse argumento.
- ²⁵ Ver Karl Deutsch, *The analysis of international relations* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1968), p. 101-10.
- ²⁶ Por esse motivo e por outros o modelo cascata dá um golpe mortal na teoria da classe dominante única, discutida no capítulo 6, seção 5. O modelo cascata também contesta, implicitamente, as especulações marcusianas sobre o "homem unidimensional".
- ²⁷ A outra razão de peso é (como logo veremos) que as opiniões podem não derivar em absoluto da exposição aos meios de comunicação e da informação.
- ²⁸ A importância desse estrato foi descoberta pelos primeiros estudos de Columbia (ver P. F. Lazarsfeld, B. Berelson, H. Gauder, *The people's choice* (New York, Columbia University Press, 1944, 1948); e Berelson, Lazarsfeld, W. N. McPhee, *Voting* (Chicago, University of Chicago Press, 1954), e foi teoricamente incorporada ao modelo "fluxo de comunicação em dois passos" (ver, por exemplo, E. Katz, "The two-steps flow of communication", *Public Opinion Quarterly*, primavera de 1957). A idéia de Deutsch é amplificar e reformular esse modelo parcial num fluxo global de múltiplos passos.
- ²⁹ *The Phantom Public* (New York, 1925). Também Lippmann, *Public Opinion* (New York, 1922) continua sendo uma análise clássica.
- ³⁰ Esse é, nas condições da sociedade pós-industrial de D. Bell (*The coming of the post-industrial society: a venture in social forecasting* [New York, Basic Books, 1973]), um de seus traços característicos.

- ³¹ *Voting*, p. 311. A sociologia eleitoral francesa encontra predisposições eleitorais de bases históricas (ainda enraizada nas lembranças da revolução de 1789) que acrescentam mais um potente elemento de viscosidade às imagens de Berelson. Ver F. Goguel, ed., *Nouvelles études de sociologie electorale* (Paris, Colin, 1954) e, em geral, a tradição de geografia eleitoral inspirada em André Siegfried.
- ³² A primeira obra sistemática sobre opinião pública é de A. L. Lowell, *Public opinion and popular government* (New York, 1913). Lowell preocupava-se com um outro tipo de distinção, qual seja, a diferença entre um verdadeiro “público” e uma simples “maioria”.
- ³³ Para uma visão geral, três obras úteis são D. Katz et alii, eds., *Public opinion and propaganda* (New York, Dryden Press, 1954); W. Schramm, ed., *The process and effects of mass communications* (Urbana, University of Illinois Press, 1954); B. Berelson e M. Janowitz, eds., *Reader in public opinion and communication*, 2. ed. (Glencoe, Free Press, 1966).
- ³⁴ Retraduzo do artigo da enciclopédia de W. Schramm sobre “Mass communication”, *Enciclopedia del Novecento* (Roma, Istituto Enciclopedia Italiana, 1975), 1 : 913.
- ³⁵ O que segue foi baseado em grande parte em meu artigo sobre “Public Opinion”, *Enciclopedia del Novecento* (1979), 4 : 937-49.
- ³⁶ Os “gradualistas” chegaram a assimilar também a propaganda, a doutrinação e a instrução; no entanto, ao menos uma linha divisória não pode ser cancelada, qual seja, a diferença entre uma exposição a muitas visões alternativas (instrução) e a exclusão de todas as visões, exceto uma (doutrinação).
- ³⁷ Não lembro o modelo do borbulhamento e a base de identificação da opinião pública porque esses ingredientes já demonstraram, *eo ipso*, a sua independência.
- ³⁸ Isso é o que J. Habermas evidentemente não consegue em *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Neuwied, Luchterhand, 1962), cujo título em inglês é *History and critique of public opinion*; sua denúncia da depreciação da opinião pública ocidental não pode jamais ser comparada a seu destino em monopólios estatais unicêntricos. Se a opinião pública ocidental reflete uma “falsa consciência”, o mesmo deve ocorrer com muito mais intensidade nas sociedades com uma única ideologia, com uma única classe dirigente.
- ³⁹ Quanto à possibilidade de emprego do conceito de totalitarismo, ver o capítulo 7, seção 4. Meu argumento confina-se aqui ao caso do totalitarismo porque é o caso limite oposto.
- ⁴⁰ Ver, em geral, P. E. Converse, “Public opinion and voting behavior”, em F. Greenstein e N. Polsby, eds., *Handbook of political science* (Reading, Addison-Wesley, 1975). Descobertas mais específicas são analisadas em profundidade por N. H. Nie, S. Verba, J. R. Petrocik, *The changing American voter* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1976). Um texto básico da pesquisa de Michigan continua sendo A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller, eds., *Elections and the political order* (New York, Wiley, 1966), que

- foi precedida por Campbell et alii, *The voter decides* (Evanston, Row, Peterson, 1954) e *The American voter* (New York, Wiley, 1960). Quanto aos estudos anteriores de Columbia, ver nota 28 acima.
- ⁴¹ Embora os estudos citados na nota acima relutem, como regra geral, em aplicar essas constatações à teoria da democracia. Ver, porém, Berelson, “Democratic theory and public opinion”, *Public Opinion Quarterly*, outono de 1952, assim como *Voting*, cap. 14; e o volume editado por E. Burdick e A. J. Brodbeck, *American voting behavior* (Glencoe, Free Press, 1959), onde Burdick e vários colaboradores procuram fazer generalizações dos dados eleitorais para a teoria política.
- ⁴² R. E. Lane e D. O. Sears, *Public opinion* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1964), p. 13.
- ⁴³ Ver, sobre tudo isso, J. W. Prothro e C. M. Grigg, “Fundamental principles of democracy: bases of agreement and disagreement”, *Journal of Politics*, maio de 1960, que descobre um consenso no nível abstrato que não é implementado nas respostas específicas obtidas em nível concreto e parece incoerente com elas. Há referência ao conceito de consenso discutido acima na seção 2.
- ⁴⁴ Nesse sentido, a evidência direta em larga escala é fornecida pelas pesquisas de opinião. Ver especialmente dois artigos de H. G. Erskine em *Public Quarterly*: “The polls: the informed public” (1962, p. 669-97) e “The polls: exposure to domestic information” (1963, p. 491-500). A maioria dos manuais sobre opinião pública ilustram e reforçam amplamente a questão. Além das obras de Converse e de Lane e Sears, ver: D. S. Ippolito e T. G. Walker, *Public opinion and responsible democracy* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976); e R. Weissberg, *Public opinion and popular government* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976).
- ⁴⁵ Em McKeon, ed., *Democracy in a world of tensions*, p. 318-9. Ver, em geral, N. Abercrombie, S. Hill e B. S. Turner, *The dominant ideology thesis* (London, Allen & Unwin, 1980).
- ⁴⁶ Isso não significa que os intelectuais americanos não tenham feito comparações suficientes. A literatura sobre o desenvolvimento e a modernização (revista, por exemplo, por S. P. Huntington e J. I. Domínguez, “Political development”, em Greenstein e Polsby, *Handbook of Political Science*, 3 : 33-47) prova o contrário. No entanto, o texto implica que os propósitos de pesquisa dos estudos transnacionais são muito influenciados pelos pressupostos americanos.
- ⁴⁷ Para ilustrar, no índice de polarização desenvolvido por Sani e Sartori, os Estados Unidos obtêm o valor 0.08 comparado a 0.27 da Suíça, 0.28 da Alemanha, 0.31 do Reino Unido e 0.64 da Itália e da Finlândia. Ver Daalder e Mair, *Western European party systems*, p. 324.
- ⁴⁸ Em Greenstein e Polsby, *Handbook of Political Science*, 4 : 98.
- ⁴⁹ J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, 2. ed. (New York, Harper, 1942), p. 262.
- ⁵⁰ S. Brittan, *Participation without politics* (London, Institute of Economic Affairs, 1975), p. 37-8.

- ⁵¹ *A preface to democratic theory*, p. 125, 127.
- ⁵² W. G. Runciman, *Social science and political theory* (Cambridge, Cambridge University Press, 1963) afirma “cruamente” que “o que Arrow fez foi mostrar que a democracia estrita é impossível (p. 133). Eu não iria tão longe; ver o capítulo 6, nota 18 deste livro.
- ⁵³ O parágrafo é um sumário condensado de meu argumento em *Parties and party systems*, esp. p. 328-42.
- ⁵⁴ Em Greenstein e Polsby, *Handbook of Political Science*, 4 : 119; mas ver 4 : 118-25, passim.
- ⁵⁵ Uma decisão coletivizada é uma decisão que vincula a coletividade e é, pelo mesmo motivo, subtraída ao indivíduo. Não deve ser confundida, portanto, com decisões coletivas, que são simplesmente decisões tomadas por uma dada coletividade. “Coletivizada” refere-se à natureza de uma decisão, não a quem a toma. Mostramos que a distinção é crucial no capítulo 8 deste livro.
- ⁵⁶ Em *Handbook of Political Science*, 4 : 125.
- ⁵⁷ Ver o capítulo 4, seção 3.
- ⁵⁸ Ver nota 20 acima.
- ⁵⁹ Nesse sentido, é evidente que a bibliografia sobre participação difere da bibliografia sobre democracia participativa. Em relação à primeira, ver, em termos gerais, L. W. Milbrath, *Political participation* (Chicago, Rand McNally, 1965), 2. ed. com M. L. Goel, 1977); G. di Palma, *Apathy and participation* (New York, Free Press, 1970); e N. Nie e S. Verba, “Political participation”, em Greenstein e Polsby, *Handbook of Political Science*, v. 4. Quanto à segunda, autores específicos serão discutidos no capítulo 6, seção 8. Três bons simpósios são Geraint Parry, ed., *Participation in politics* (Manchester: Manchester University Press, 1972); T. E. Cook e P. M. Morgan, eds., *Participatory democracy* (San Francisco, Canfield Press, 1971); J. R. Pennock e J. W. Chapman, eds., *Participation in politics* (New York, Atherton, 1975). Uma proposta recente é B. Barber, *Strong democracy: participatory politics for a new age* (Berkeley, University of California Press, 1984).
- ⁶⁰ Isso não significa negar que uma análise histórica e conceitual revela complexidades, como mostra L. A. Scaff, *Participation in the western political tradition* (Tucson, University of Arizona Press, 1975). Ver também Maurizio Cotta, “Il concetto di partecipazione politica”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1 (1979). A questão que levanto relaciona-se, como esclarece o texto, à facilidade com que “participação” pode ser operacionalizada.
- ⁶¹ Lembrando apenas alguns nomes, a importância das associações voluntárias foi assinalada primeiro por Tocqueville; a teoria da sociedade multigrupal vem desde os primeiros pluralistas ingleses até Merriam e David Truman; e a participação sempre foi considerada o antídoto da lei da oligarquia de Michels (ver o capítulo 6, seção 6).
- ⁶² “Populismo” é um termo de origem russa, e Franco Venturi, em seu magistral *Il populismo russo* (Turim, Einaudi, 1972), concebe-o como o predecessor, até 1881, do socialismo russo. No outro extremo, Dahl dignifica e dá subs-

- tância à noção de “democracia populista”, colocando sob esse título a teoria prescritiva de democracia (ver *A preface to democratic theory*, cap. 2). Mas não é assim que, em geral, entende-se o “populismo” ao qual me refiro no texto. Que um prescritivismo democrático venha a ser empregado de forma populista é algo que depende da maneira de empregá-lo e, especificamente, de como a função dos ideais é compreendida (ver o capítulo 4, especialmente as seções 4 e 5).
- ⁶³ Em um dos muitos sentidos da expressão discutidos no capítulo 6, seção 2. A característica de soma zero do referendo é explicada no capítulo 8, seções 3 e 6.
- ⁶⁴ A exceção notável é R. P. Wolff, que esboça realmente uma “democracia direta instantânea” que corresponde ao que chamo de democracia de referendo. Ver *In defense of anarchism* (New York, Harper & Row, 1970), p. 34-7. Embora o argumento de Wolff seja fraco, merece crédito por sua coerência.
- ⁶⁵ Para uma visão pura ou “radical”, ver C. G. Benello e D. Rousopoulos, eds., *The case for participatory democracy* (New York, Viking Press, 1971).
- ⁶⁶ Ver o capítulo 4, seções 4 e 5.
- ⁶⁷ Mais exatamente, Weber distinguia fundamentalmente entre uma racionalidade relacionada ao valor e uma racionalidade relacionada aos fins na ação social. (ver esp. *Wirtschaft und Gesellschaft*, cap. I, ii, 2-3 e passim.) Há referência, no texto, à última. Ver, para uma análise do que Weber entendia como racionalidade, Pietro Rossi, “La teoria della razionalità in Max Weber”, em G. Duso, ed., *Weber: razionalità e politica* (Venezia, Arsenale Cooperativa Editrice, 1980).
- ⁶⁸ *Public opinion*, p. 105-6.
- ⁶⁹ Em si e por si, o extremismo pode ser definido como “indo ao extremo em fervoroso apego a um valor particular”, envolvendo assim “desconsideração pelas regras que dificultam a realização do extremo” (E. A. Shils, *The torment of secrecy* [Glencoe, Free Press, 1956], p. 231). Nesse sentido, o importante argumento de Shils é que a “linha divisória realmente crucial em política é entre moderação pluralista e extremismo monomaniaco” (p. 227), e que o triste erro tanto de conservadores quanto de liberais foi acreditarem que tinham “mais em comum com os que afirmavam representar seus valores através de métodos extremos e acentuados que [...] com aqueles que se lhes opunham num contexto de moderação” (p. 228). Meu foco, entretanto, está nas implicações cognitivas, não nas implicações comportamentais do extremismo.
- ⁷⁰ Em Berelson et alii, *Voting*, p. 314-5. Ver também W. H. Morris-Jones, “In defense of apathy: some doubts on the duty to vote”, *Political Studies*, fevereiro de 1954.
- ⁷¹ Segundo as palavras de W. G. Runciman: “Poderíamos argumentar, por exemplo, que o não-extremismo é uma coisa boa, mas que o não-partidarismo é ruim” (em Laslett e Runciman, *Philosophy, politics and society*, 1962, p. 42).
- ⁷² A discussão continua no capítulo 8 deste livro, onde o problema da intensidade é o núcleo da questão.
- ⁷³ *The power elite* (New York, Oxford University Press, 1957), p. 309.