



ROBERT A. DAHL

A DEMOCRACIA E SEUS CRÍTICOS

Neste premiado livro, Robert Dahl explica o que é a democracia e o porquê de sua importância. Ele examina e põe à prova os pressupostos mais básicos da teoria democrática, reformula a teoria da democracia em um todo novo e coerente e discute as direções que a democracia tem de tomar para que existam Estados democráticos avançados no futuro.

Prêmio de melhor livro sobre governo, política ou assuntos internacionais da American Political Science Association.

Prêmio de melhor livro sobre teoria liberal e/ou democrática da Conference for the Study of Political Thought.

“Quando Robert Dahl fala sobre democracia, todos devem ouvir. Com *A democracia e seus críticos*, Dahl criou uma obra destinada a se tornar um novo clássico.”

– Lucian W. Pye, *American Political Science Review*

“[Dahl] defende, com brilho, a democracia contra seus críticos, inclusive aqueles que gostariam que os juizes desempenhassem o papel de guardiães em nossa sociedade. Os legisladores e acadêmicos do direito se beneficiarão do contexto teórico que esta obra traz ao debate sobre a criação de políticas judiciais, e o leitor há de apreciar a clareza e a meticulosidade de toda a teoria de Dahl.”

– Cary Coglianese, *Michigan Law Review*

Robert A. Dahl nasceu em 1915 no Iowa, nos Estados Unidos. Professor Emérito de Ciência Política na Universidade de Yale, é um dos mais destacados cientistas políticos da atualidade. Escreveu também, entre outras obras, *Who Governs?*, *After the Revolution?*, *Poliarchy* e *Dilemmas of Pluralist Democracy*.

ISBN 978-85-7827-406-3



9 788578 274863



wmf martinsfontes

*Esta obra foi publicada originalmente em inglês com o título
DEMOCRACY AND ITS CRITICS*

por Yale University Press, Londres

Copyright © 1989, by Yale University Press

*Todos os direitos reservados. Este livro não pode ser reproduzido, no todo ou em parte,
armazenado em sistemas eletrônicos recuperáveis nem transmitido por nenhuma forma
ou meio eletrônico, mecânico ou outros, sem a prévia autorização por escrito do editor.*

*Copyright © 2012, Editora WMF Martins Fontes Ltda.,
São Paulo, para a presente edição.*

1ª edição 2012

Tradução

PATRÍCIA DE FREITAS RIBEIRO

Revisão da tradução

Aníbal Mari

Acompanhamento editorial

Márcia Leme

Revisões gráficas

Fernanda Bottallo

Ornella Miguellone Martins

Edição de arte

Katia Harumi Terasaka

Produção gráfica

Geraldo Alves

Paginação

Studio 3 Desenvolvimento Editorial

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Dahl, Robert A.

A democracia e seus críticos / Robert A. Dahl ; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro ; revisão da tradução Aníbal Mari. – São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012. – (Biblioteca jurídica WMF)

Título original: Democracy and its critics

Bibliografia

ISBN 978-85-7827-486-3

1. Democracia 2. Política I. Título. II. Série.

11-11927

CDD-321.8

Índices para catálogo sistemático:

1. Democracia : Ciência política 321.8

Todos os direitos desta edição reservados à

Editora WMF Martins Fontes Ltda.

Rua Prof. Laerte Ramos de Carvalho, 133 01325.030 São Paulo SP Brasil

Tel. (11) 3293.8150 Fax (11) 3101.1042

e-mail: info@wmfmartinsfontes.com.br <http://www.wmfmartinsfontes.com.br>

SUMÁRIO

<i>Agradecimentos</i>	VII
<i>Introdução</i>	1

PRIMEIRA PARTE AS ORIGENS DA DEMOCRACIA MODERNA

1. A primeira transformação: a cidade-Estado democrática.....	17
2. Rumo à segunda transformação: o republicanismo, a representação e a lógica da igualdade	35

SEGUNDA PARTE OS CRÍTICOS DE OPOSIÇÃO

3. O anarquismo	53
4. A guardiania.....	77
5. Uma crítica da guardiania.....	100

TERCEIRA PARTE UMA TEORIA DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

6. Justificativas: a ideia de valor intrínseco igual.....	127
7. A autonomia pessoal.....	150

8. Uma teoria do processo democrático	166
9. O problema da inclusão.....	188

QUARTA PARTE
PROBLEMAS NO PROCESSO DEMOCRÁTICO

10. O governo da maioria e o processo democrático ...	211
11. Haverá uma alternativa melhor?.....	241
12. Processo e substância.....	256
13. Processo <i>versus</i> processo.....	278
14. Quando um povo tem direito ao processo democrático?	307

QUINTA PARTE
OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DA DEMOCRACIA

15. A segunda transformação democrática: da cidade-Estado para o Estado-nação.....	337
16. Democracia, poliarquia e participação.....	356
17. Como a poliarquia se desenvolveu em alguns países e não em outros.....	367
18. Por que a poliarquia se desenvolveu em alguns países e não em outros.....	383
19. Será inevitável o domínio da minoria?	419
20. Pluralismo, poliarquia e o bem comum.....	444
21. O bem comum como processo e substância.....	476

SEXTA PARTE
RUMO À TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO

22. A democracia no mundo de amanhã.....	495
23. Esboços para um país democrático avançado	513
<i>Notas</i>	547
<i>Apêndice</i>	591
<i>Bibliografia</i>	593
<i>Índice remissivo</i>	607

AGRADECIMENTOS

Este livro foi escrito ao longo de muitos anos. Talvez, sem que eu percebesse, ele já estivesse em andamento quando comecei a ministrar um curso de graduação chamado "A democracia e seus críticos", há alguns anos. Mais tarde, ministrei esse curso separadamente como um seminário para estudantes de pós-graduação. Gostaria de ser o autor do título, mas não sou. Um curso com esse título havia sido ministrado em Yale por algum tempo antes que eu o assumisse. O falecido Professor Louis Hartz também havia ministrado um curso com título semelhante em Harvard. Talvez fosse o curso de Hartz que B. F. Skinner tinha em mente quando fez com que Frazier, o guardião-chefe de sua república não democrática, Walden II, observasse:

"Acho melhor você contar a história toda para o leitor", disse Frazier. "Afinal de contas, você deve saber que algum professor tolo vai pedir a leitura de seu livro como tarefa extra de um curso de ciência política. 'Os críticos da democracia' - ou algo assim. É melhor ser explícito" (Skinner 1948, 23).

Seja como for, em grande parte do que escrevi na última década, eu estava deliberadamente resolvendo problemas que pretendia discutir neste livro. Conseqüentemente, sempre que senti que um certo trecho de alguma de minhas obras já publicadas era o que eu queria dizer aqui, eu me apropriei dele sem nenhum constrangimento, embora rara-

mente sem algum tipo de revisão. Com poucas exceções, porém, não citei minhas próprias publicações, mas, em vez disso, arrolei no apêndice obras anteriores, das quais adaptei alguns trechos neste trabalho.

Minhas dívidas são tão grandes que só posso mencionar explicitamente algumas delas. Ficará evidente para o leitor que minha maior dívida, e a mais duradoura, é para com todos os pensadores extraordinários desde Sócrates que se engajaram nos debates contínuos sobre a democracia. Sem eles, este livro não existiria nem poderia existir.

Poucos anos após meus primeiros encontros com Sócrates e seus sucessores, comecei a acumular uma outra dívida duradoura – esta para com meus alunos, tanto da graduação quanto da pós-graduação, desde os calouros até os candidatos avançados a um Ph.D. Eles me estimularam a pensar de um modo novo sobre velhos problemas, me obrigaram a aprofundar e a clarear minhas ideias e, inúmeras vezes, me ofereceram novas percepções. Como já indiquei, foi em meus seminários e palestras de graduação e pós-graduação que comecei, sistematicamente, a dar forma à teoria contida neste livro.

Devo extensos agradecimentos especificamente aos colegas que leram e comentaram algumas partes do manuscrito. Embora relacioná-los aqui seja um reconhecimento insuficiente de suas contribuições, eu ultrapassaria os limites de um livro já bastante longo se fosse agradecer a cada um deles de um modo mais completo. Portanto, agradeço a Bruce Ackerman, David Braybrooke, David Cameron, James Fishkin, Jeffrey Isaac, Joseph LaPalombara, Charles E. Lindblom, David Lumsdaine, Jane Mansbridge, Barry Nalebuff, J. Roland Pennock, Susan Rose-Ackerman, James Scott, Rogers Smith, Steven Smith, Alan Ware e Robert Waste.

Embora eu ofereça o aviso de costume eximindo de responsabilidade pelo produto final todas as pessoas que citei, a honestidade exige que eu insista no fato de que seus comentários e críticas contribuíram não somente para que eu

fizesse mudanças significativas, como também para que escrevesse um livro melhor.

Além disso, as pesquisas de Michael Coppedge e Wolfgang Reinecke contribuíram imensamente para os capítulos 16 e 17.

Por fim, mais uma vez tenho a satisfação de agradecer pela excelente edição de Marian Ash na Yale University Press.

INTRODUÇÃO

Desde a Antiguidade, algumas pessoas imaginam um sistema político no qual os participantes consideram uns aos outros como politicamente iguais, são coletivamente soberanos e possuem todas as capacidades, recursos e instituições de que necessitam para governar a si próprios. Essa ideia e as práticas que lhe dão corpo surgiram na primeira metade do século V a. C. entre os gregos, que, embora não fossem numerosos e ocupassem um fragmento minúsculo da superfície do mundo, exerceram uma influência excepcional na história da humanidade. Foram os gregos, e mais visivelmente os atenienses, que causaram o que chamarei de primeira transformação democrática: da ideia e prática do governo de poucos para a ideia e prática do governo de muitos. Para os gregos, o único lugar imaginável da democracia era, naturalmente, a cidade-Estado.

Essa extraordinária concepção de governo de muitos quase desapareceu por longos períodos; e apenas uma minoria das pessoas do mundo já procurou e conseguiu adaptar a realidade política às difíceis exigências dessa concepção num grau significativo. Entretanto, aquela visão inicial nunca perdeu completamente a sua capacidade de encantar a imaginação política e alimentar a esperança de que a visão de uma república ideal, e não obstante atingível, possa se concretizar melhor na experiência real.

Mais ou menos na mesma época em que a ideia de governo de muitos transformava a vida política em Atenas e

em outras cidades-Estado gregas, ela também criava raízes na cidade-Estado de Roma. É de máxima importância para nossa compreensão da democracia o fato de que o modelo das instituições políticas da República Romana continuou a refletir o molde original da pequena cidade-Estado, muito depois que os romanos romperam os limites de sua cidade para iniciar a conquista da península italiana e, com o tempo, de grande parte da Europa e do Mediterrâneo. Mil anos após a derrocada do governo republicano por César e Augusto, o governo popular ressurgiu entre as cidades-Estado da Itália medieval e renascentista.

Mas a cidade-Estado foi tornada obsoleta pelo Estado nacional e, numa segunda transformação democrática, a ideia de democracia foi transferida da cidade-Estado para a escala muito maior do Estado nacional. Essa transformação levou a um conjunto radicalmente novo de instituições políticas. É a esse novo complexo de instituições, considerado como um todo, que geralmente nos referimos como "democracia".

Estará a nosso alcance, nesse momento, uma terceira transformação? Ainda que esteja, devemos nos esforçar em alcançá-la? Essas questões orientam a discussão neste livro. Para respondê-las, precisamos entender não apenas por que a democracia é recomendável, mas também quais são os seus limites e possibilidades. Se superestimarmos esses limites, fracassaremos nessa tentativa, e, se os subestimarmos, provavelmente fracassaremos também. É fácil encontrar inúmeros exemplos históricos de ambas as situações.

Hoje, a ideia de democracia é universalmente popular. A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de "democracia"; e aqueles que não o fazem insistem que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho para a "democracia" definitiva. Em nosso tempo, até mesmo os ditadores parecem crer que um ingrediente indispensável de sua legitimidade é uma pitada ou duas da linguagem da democracia.

Pode parecer perverso que essa expansão global sem precedentes históricos na aceitabilidade das ideias democráticas possa não ser totalmente bem-vinda a um defensor da

democracia. No entanto, um termo que significa qualquer coisa não significa nada. E assim ocorreu com a “democracia”, que atualmente não é tanto um termo de significado restrito e específico, quanto um vago endosso de uma ideia popular.

Uma causa importante da confusão quanto ao significado de “democracia” em nosso mundo atual é o fato de que ela se desenvolveu ao longo de muitos milhares de anos e se origina de várias fontes. O que entendemos por democracia não é a mesma coisa que um ateniense no tempo de Péricles entenderia. As noções grega, romana, medieval e renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores e geram uma miscelânea de teorias e práticas quase sempre profundamente incompatíveis entre si.

É mais: um exame cuidadoso das ideias e práticas democráticas revelará, necessariamente, um número considerável de problemas que parecem não ter nenhuma solução definitiva. Para os críticos, a própria noção de democracia sempre deu muito pano para manga. *Grosso modo*, existem três tipos de críticos: aqueles que se opõem fundamentalmente à democracia porque, como Platão, creem que, embora ela seja possível, é inerentemente indesejável; aqueles fundamentalmente opostos à democracia porque, como Robert Michels, creem que, embora ela talvez fosse recomendável se fosse possível, na realidade é inerentemente impossível; e aqueles que são favoráveis à democracia e desejam mantê-la, mas que a criticam em algum ponto importante. Os dois primeiros tipos poderiam ser denominados críticos de oposição, e os do terceiro tipo, críticos favoráveis.

Meu objetivo neste livro é traçar uma interpretação da teoria e da prática democráticas, inclusive dos limites e possibilidades da democracia, que seja pertinente ao tipo de mundo no qual vivemos ou no qual provavelmente viveremos num futuro próximo. Mas penso que nenhuma interpretação desse tipo pode ser satisfatória a não ser que trate, de uma forma justa, dos problemas mais importantes apresentados tanto pelos críticos de oposição quanto pelos críticos favoráveis da democracia.

*

O que os críticos costumam fazer é concentrar-se nos problemas que os defensores da democracia tendem a negligenciar ou, pior, ocultar. O que poderia ser vagamente chamado de teoria democrática – um termo sobre o qual terei algo mais a dizer em breve – depende de pressupostos e premissas que os defensores não críticos têm hesitado em explorar ou até mesmo em admitir abertamente. Essas premissas semiocultas, esses pressupostos inexplorados e antecedentes não reconhecidos formam uma teoria espectral, apenas vagamente percebida, que assombra eternamente os passos das teorias explícitas e públicas da democracia.

A título de ilustração, e para antecipar a discussão à nossa frente, quero mencionar alguns dos problemas cruciais ocultos nas teorias explícitas e que compõem uma parte da teoria espectral da democracia. Muitos desses problemas estavam presentes em sua criação. Tomemos, por exemplo, a ideia elementar do “governo do povo”. Para designar sua nova concepção da vida política e das práticas dela advindas em muitas cidades-Estado, por volta da metade do século V a.C., os gregos começaram a usar o termo *demokratia*. Embora a raiz da palavra tenha um significado bastante simples, até mesmo evidente por si mesmo – *de-mos*, povo, e *kratia*, governo ou autoridade, por conseguinte “governo do povo” – as próprias raízes suscitam questões urgentes: quem constitui “o povo” e o que significa, para eles, “governar”?

O que constitui propriamente “o povo” é, sem dúvida, algo duplamente ambíguo e que muitas vezes tem dado margem a controvérsias. A primeira ambiguidade é a noção de “povo”. O que constitui “um povo” para os fins do governo democrático? Os gregos partiam do princípio de que os atenienses, os coríntios, os espartanos e os habitantes de inúmeras outras cidades-Estado constituíam, cada um deles, “um povo” com direito à sua própria autonomia política. Por contraste, embora os antigos gregos vissem a si próprios – os helenos – como um povo distinto, com sua própria lín-

gua e história, eles não se percebiam como “um povo” no sentido político de um grupo de pessoas que, consideradas em seu direito, devem governar-se numa só unidade democrática. A democracia grega não era, na verdade, uma democracia grega; ela era ateniense, coríntia ou o que quer que fosse. Embora a mentalidade da cidade-Estado possa hoje parecer curiosamente provinciana, a mesma questão persiste. Por que devem os americanos constituir “um povo” e seus vizinhos, os canadenses e mexicanos, povos separados? Por que deve haver uma fronteira política entre, digamos, a Noruega e a Suécia, a Bélgica e a Holanda ou a Suíça francesa e a França francófona? Ou propondo a questão de uma outra forma: terão as pessoas das comunidades locais dentro de um Estado nacional direito a uma medida de autogoverno? Em caso afirmativo, que pessoas e em que assuntos? Não resta dúvida de que questões como essas transcendem a “teoria democrática”. Mas é precisamente aí que quero chegar. Os defensores da democracia – inclusive os filósofos da política – caracteristicamente pressupõem que “um povo” já existe. Sua existência é pressuposta como um fato, uma criação da história. No entanto, a factualidade disso é questionável. É frequentemente questionada – como o foi nos Estados Unidos em 1861, quando a questão foi resolvida, não pelo consentimento ou pelo consenso, mas pela violência.

A premissa de que “um povo” existe e as pressuposições dela advindas tornam-se, por conseguinte, parte da teoria espectral da democracia.

A segunda ambiguidade está alojada na primeira. Dentro de “um povo”, apenas um subconjunto de pessoas tem direito a participar do governo. Essas pessoas constituem o povo num outro sentido. Mais apropriadamente, elas são os cidadãos ou o corpo de cidadãos, ou como direi muitas vezes aqui, o *demos*. Quem deve fazer parte do *demos*? Essa questão sempre deu trabalho aos defensores da democracia. Os defensores da democracia, incluindo, como veremos no capítulo 9, muitos de seus mais renomados teóricos, como John Locke e Jean-Jacques Rousseau, com frequência

propuseram uma teoria pública e explícita do *demos* que diverge notavelmente dos pressupostos semiocultos, ou às vezes completamente ocultos, que espreitam despercebidos na teoria espectral, de onde, todavia, são retirados pelos críticos externos da democracia para ser exibidos como provas das supostas contradições da ideia democrática.

Mais uma vez, a experiência histórica confere solidez à questão abstrata do *demos*. Como veremos no capítulo seguinte, até mesmo no ápice da democracia ateniense, o *demos* nunca incluiu mais que uma pequena minoria da população adulta de Atenas¹. Embora a democracia ateniense possa ter tido um caráter extremamente exclusivo, ela certamente não foi a única a ter esse caráter. Da Grécia clássica aos tempos modernos, algumas pessoas têm sido invariavelmente excluídas da democracia, por desqualificadas, e até este século, quando as mulheres conquistaram o direito ao sufrágio, o número de pessoas excluídas excedeu – às vezes, como em Atenas, por uma grande margem – o número de pessoas incluídas. Foi assim na primeira “democracia” moderna, os Estados Unidos, que excluíram não apenas as mulheres e, é claro, as crianças, mas também a maioria dos negros e dos índios.

Embora se diga, invariavelmente, que as exclusões são justificáveis com base no fato de que o *demos* inclui todas as pessoas *qualificadas* para participar do governo, o pressuposto oculto, remetido para a teoria espectral da democracia, é o de que somente algumas pessoas são competentes para governar. Mas os críticos de oposição da democracia expõem alegremente esse pressuposto oculto e o convertem num argumento explícito na teoria antidemocrática da guardiania. A ideia da guardiania, que é provavelmente a visão mais sedutora já criada pelos adversários da democracia, não só foi adotada por Platão na Atenas democrática como também surgiu em todo o mundo numa variedade de formas disparatadas, dentre as quais o confucionismo e o leninismo, embora muito diferentes, são as que influenciaram, de longe, o maior número de pessoas. Os críticos de oposição nos forçam a levar a exame, em plena luz do dia, os pressupostos sobre a competência política ocultos na teoria espectral.

Um outro pressuposto que geralmente repousa despercebido na teoria espectral (exceto quando os críticos da democracia, tanto de oposição quanto favoráveis, o expõem à força) é a questão da escala. Da mesma forma que os gregos partiam do princípio de que a escala apropriada da democracia ou, por extensão, a de qualquer sistema político decente era necessariamente muito reduzida – algumas dezenas de milhares de pessoas – assim também, desde o final do século XVIII, os defensores da democracia têm partido do princípio de que o *locus* natural da democracia é o Estado nacional ou, de maneira mais geral, o país. Ao adotar esse pressuposto, o que muitas vezes não se admite é o quão profundamente a mudança histórica em escala da cidade-Estado para o Estado nacional transformou os limites e possibilidades da democracia. A transformação é tão profunda que se um ateniense do século V a.C. surgisse de repente em nosso meio, ele (sendo um cidadão de Atenas, seria necessariamente *ele*, não *ela*) provavelmente acharia o que denominamos democracia algo irreconhecível, despido de atrativos e não democrático. Para um ateniense do tempo de Péricles, o que consideramos democracia não lhe pareceria nem um pouco com uma democracia, principalmente em razão das consequências para a vida e as instituições políticas da mudança em escala da pequena cidade-Estado, mais íntima e mais participativa, para os governos de hoje, mais agigantados, impessoais e indiretos.

Uma das consequências da mudança de escala da democracia é a ampliação do utopismo, já significativo, do ideal democrático. A teoria pública da democracia tende a partir do pressuposto de que a democracia em grande escala de hoje consegue reter todas as vantagens da grande escala e ainda possuir as virtudes e possibilidades da democracia em pequena escala. E a teoria pública tende a negligenciar os limites de ambas. Desse modo, o problema da escala é quase sempre relegado à teoria espectral.

Uma ilustração final: considerada como uma entidade que verdadeiramente existe, uma entidade “do mundo real”, a democracia tem sido percebida como um conjunto distin-

to de instituições e práticas políticas, um corpo particular de direitos, uma ordem socioeconômica, um sistema que garante certos resultados vantajosos ou um processo sem igual para a tomada de decisões coletivas e vinculativas. A concepção central que adoto neste livro é esta última. Como veremos, essa forma de pensar sobre a democracia – como o *processo democrático* – não exclui, absolutamente, as outras e, na verdade, tem fortes relações com elas. No entanto, qualquer concepção da democracia como um processo será, e creio que deve ser, motivo de preocupação. Os críticos, não somente os que são contrários, mas também os que são favoráveis ao “governo do povo”, defendem a ideia de que um processo de tomada de decisões coletivo, não importa quão democrático, não se justifica a não ser que gere – ou tenda a gerar – resultados desejáveis. Por conseguinte, esses críticos formulam o problema familiar do processo *versus* substância no contexto das ideias e práticas democráticas. Embora o problema em si tenha se tornado um tanto proeminente nas discussões da teoria democrática, as soluções (e não soluções) propostas para ele geralmente dependem de pressupostos da teoria espectral.

Espero que as questões que mencionei – encontraremos outras à medida que prosseguirmos – sejam suficientes para ilustrar meu ponto de vista. Desenvolver uma teoria satisfatória da democracia exigirá de nós que escavemos os pressupostos ocultos na teoria espectral, os sujeitemos a um exame crítico e procuremos reformular a teoria da democracia num todo razoavelmente coerente. Na identificação e exploração dos pressupostos sobre os quais possamos construir uma teoria democrática coerente, os argumentos dos críticos da democracia, tanto os de oposição quanto os favoráveis, são de valor inestimável.

*

Os dois milênios transcorridos desde que a ideia e as instituições da democracia foram explicitamente desenvolvidas pelos gregos contribuíram enormemente com tudo o

que é pertinente à teoria e à prática democráticas. Entretanto, o uso do termo “teoria democrática” para designar um campo particular de investigação, análise, descrição empírica e formulação de teorias é bastante recente, e o que pode ser incluído numa “teoria democrática” permanece incerto.

De saída, confrontamo-nos com o fato de que, tanto na linguagem comum quanto na linguagem filosófica, “democracia” é um termo que pode ser utilizado apropriadamente para designar um ideal e também regimes reais que ficam consideravelmente aquém do ideal. Esse duplo significado costuma causar confusão. Além disso, se a democracia é tanto um ideal quanto uma realidade viável, como podemos decidir quando um regime real se aproxima suficientemente do ideal a ponto de podermos considerá-lo uma democracia? Esse não é simplesmente um problema trivial de uso de palavras, embora seja isso também. É um problema de escolha de um limiar razoável. Em suma, como podemos decidir de forma razoável que um regime, sistema ou processo é democrático e não, por exemplo, oligárquico, aristocrático, meritocrático ou seja lá o que for? É evidente que precisamos de indicadores que possam ser aplicados de maneira sensata ao mundo dos sistemas políticos reais. Na construção e no uso dos indicadores da democracia, passamos, necessariamente, da linguagem e da orientação da justificativa e da avaliação – no jargão da ciência política contemporânea, da teoria normativa – para um discurso mais empírico. Podem os aspectos normativos e empíricos da democracia ser combinados numa só perspectiva teórica? Creio que sim, como demonstrará este livro, mas essa é uma tarefa de grande amplitude.

Gosto de pensar na teoria democrática como se fosse uma enorme teia multidimensional. Grande demais para ser apreendida num primeiro olhar, essa teia é construída de fios interligados de diferentes graus de elasticidade. Enquanto algumas partes da teia são compostas de fios rigidamente ligados (isto é, argumentos estritamente dedutivos), outras partes são ligadas de maneira mais solta e algumas ligações são extremamente tênues. Como certo modelo bem

conhecido do universo, a teia parece finita, mas ilimitada. O resultado é que, quando nos movemos ao longo de um fio de argumentação, não chegamos a uma borda definida que assinala um limite distinto e conclusivo para o universo ilimitado da teoria democrática. Ao seguir um argumento até o que pensamos ser o fim, encontramos-nos em busca de ainda outro fio. E receio que isso ocorra indefinidamente.

A tabela 1 é um mapeamento rudimentar de alguns aspectos importantes da teoria democrática. Como numa teia finita, mas ilimitada, pode-se começar em qualquer lugar, mas por que não começar no canto superior esquerdo? Aqui, a discussão é mais explicitamente filosófica, como ocorreria, por exemplo, nos esforços para determinar as bases sobre as quais poderia se justificar uma crença na democracia. A discussão, aqui, é também menos crítica e mais favorável aos valores democráticos. Se, em seguida, nos dirigíssemos em linha reta para a direita, descobriríamos que a discussão assume um tom cada vez mais empírico. Por exemplo, após uma pausa no ponto (3) para examinar os critérios que distinguem um processo plenamente democrático de outros processos de tomada de decisões, poderíamos voltar para o ponto (2) a fim de considerar as características de uma associação para a qual o processo democrático fosse uma forma de governo desejável, se não a mais desejável. Presume-se que os Estados passariam no teste. E os empreendimentos econômicos? As universidades? E a família? Ou os militares? Ou as burocracias governamentais? Se a democracia não é adequada a alguns desses, por que não o é, e o que implica essa exceção, no que tange aos limites da ideia democrática?

Aventurando-nos ainda mais à direita, em direção ao ponto (4), poderíamos começar a explorar as instituições que o processo democrático exige para funcionar. Uma assembleia de cidadãos? Uma legislatura representativa? É evidente que as instituições necessárias iriam variar dependendo das circunstâncias, particularmente a escala da sociedade. Ainda mais à direita em nosso percurso, no ponto (5), poderíamos investigar as condições que facilitariam o

Tabela 1. Alguns aspectos de uma teoria sobre o processo democrático (Abrangência: associações que satisfaçam os requisitos de (2) abaixo)

		←-----→				
		A discussão é mais explicitamente filosófica: asserções quanto a valores, epistemologia, "natureza humana" etc.			A discussão é mais explicitamente empírica	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Menos crítica		Base filosófica (justificativas) para os pressupostos de (2)	Características de uma associação suficientes para exigir o processo democrático (3)	Critérios específicos para um processo democrático pleno	Instituições necessárias para satisfazer (3) nos planos historicamente alcançados por certas associações concretas 4.1. <i>Demos</i> muito pequeno 4.2. <i>Demos</i> pequeno 4.3. <i>Demos</i> grande 4.31. ... 4.321. ... 4.32. Variações nas instituições da poliarquia	Condições que facilitam ^a o desenvolvimento e a continuidade de (4) 5.1. ... 5.2. ... 5.3. Condições que facilitam as instituições da poliarquia 5.31. Efeitos das variações nas condições
	Mais crítica	Outras bases e critérios válidos, que não (1) e (2)	Crítica e avaliação 7.1. Até que ponto as instituições de (4) fracassam em satisfazer os critérios ideais de (3) – por exemplo, a democratização incompleta 7.2. Defeitos, de acordo com outros critérios (6)	(7)	(8) Instituições que seriam necessárias para resolver deficiências especificadas sob (7): por exemplo, por uma democratização mais ampla da poliarquia	(9) Condições que facilitariam (8)

^a Termo deliberadamente ambíguo: pode significar "necessárias para", "suficientes para", "que aumentam significativamente a probabilidade de...".

desenvolvimento e a existência contínua das instituições necessárias para uma ordem democrática.

Note-se que agora parece termos chegado a uma parte da teoria democrática na qual pretendemos que nossa investigação seja quase inteiramente empírica, e pode-se ter a impressão de que estamos muito longe do canto filosófico de onde partimos. Entretanto, nenhuma parte do território que exploramos se encontra fora dos limites da teoria democrática.

Para complicar ainda mais as coisas, nesse ponto poderíamos desejar explorar as origens históricas das instituições democráticas e das condições que as tornam possíveis. Aqui, nosso mapa plano e bidimensional poderia ser mais bem representado como tridimensional, como um cubo, talvez, no qual o tempo – a história – seria a terceira dimensão. Note-se, porém, que na medida em que a experiência histórica é necessária para uma explicação, ainda permanecemos nos domínios da teoria democrática – uma teoria empírica, pode-se dizer, mas certamente uma parte da teia finita, porém ilimitada, da teoria democrática.

Suponhamos que nos movêssemos numa outra direção. Os defensores da democracia às vezes parecem acreditar que os valores da democracia constituem o universo completo da virtude: eles aventam a hipótese de que, se tivéssemos uma democracia perfeita, teríamos, por conseguinte, uma ordem política perfeita, talvez até mesmo uma sociedade perfeita. Mas essa visão é certamente muito restrita. A democracia é apenas uma parte, ainda que importante, do universo de valores, bens ou fins desejáveis. Ao prosseguir em direção ao ponto (6), no canto inferior esquerdo, poderíamos começar a explorar alguns desses outros valores – a eficiência ou a justiça distributiva, por exemplo. Poderíamos supor que nossa exploração tivesse, a essa altura, nos levado além do mapa da teoria democrática. No entanto, esses outros bens ou valores poderiam nos dar a base para criticar até mesmo uma democracia perfeita, se ela não conseguisse alcançar esses bens substantivos. Estamos, portanto, ainda

no mapa, ainda nos movimentando ao longo da teia ilimitada da teoria democrática.

Talvez eu possa agora deixar explorações mais aprofundadas do mapa a cargo do leitor. Penso que nossa breve excursão nos mostrou suficientemente bem que a teoria democrática não é apenas uma grande empreitada – normativa, empírica, filosófica, solidária, crítica, histórica, utópica, tudo ao mesmo tempo –, mas é também interligada de uma forma complexa. Essas interligações complexas significam que não podemos construir uma teoria democrática satisfatória partindo de uma base inexpugnável e marchando em linha reta pela estrada afora, rumo a nossas conclusões. Embora os argumentos estritamente dedutivos tenham um lugar na teoria democrática, esse lugar é necessariamente pequeno, e eles estão embutidos em pressupostos cruciais dos quais a argumentação estritamente dedutiva não se ocupa e dos quais não consegue tratar com sucesso. Consequentemente, não usarei muito um dos termos favoritos da teoria dedutiva – “racional” – nem me permitirei um de seus pressupostos favoritos: o da racionalidade perfeita. Porém, direi muitas vezes que é “razoável” pensar dessa ou daquela maneira, e tentarei mostrar por quê. Se é ou não, caberá ao leitor julgar.

À medida que exploro uma parte da teia complexa e interligada da teoria democrática neste livro, terei de ignorar momentaneamente as outras partes, embora eu possa me inclinar em sua direção para reconhecer que elas aguardam nossa exploração num outro momento. No caminho que escolhi, porém, existe uma certa lógica, ou pelo menos, se é que posso dizê-lo, certa sensatez. Embora o que me propus a expor aqui não seja, absolutamente, uma teoria estritamente dedutiva, o argumento é cumulativo e os capítulos finais dependem maciçamente dos capítulos anteriores.

PRIMEIRA PARTE

As origens da democracia moderna

Capítulo 1

A primeira transformação: a cidade-Estado democrática

Durante a primeira metade do século V a.C., ocorreu uma transformação nas ideias e instituições políticas entre os gregos e romanos, comparável em importância histórica à invenção da roda ou à descoberta do Novo Mundo. Essa mudança refletia uma nova compreensão do mundo e de suas possibilidades.

Descrito da maneira mais simples, o que ocorreu foi que diversas cidades-Estado, que desde tempos imemoriais haviam sido dominadas por vários governantes não democráticos, fossem eles aristocratas, oligarcas, monarcas ou tiranos, transformaram-se em sistemas nos quais um número substancial de homens adultos e livres adquiriram o direito, como cidadãos, de participar diretamente do governo. Dessa experiência, e das ideias associadas a ela, surgiu uma nova visão de um sistema político possível, no qual um povo soberano não somente tem direito a se governar, mas possui todos os recursos e instituições necessários para fazê-lo. Essa visão perdura no núcleo das ideias democráticas modernas e continua a moldar as instituições e práticas democráticas.

Mas as ideias e instituições democráticas modernas vão muito além dessa visão simples. E uma vez que a teoria e as práticas da democracia moderna resultaram não apenas do legado do governo popular nas antigas cidades-Estado, mas também de outras experiências históricas, tanto evolutivas quanto revolucionárias, elas são um amálgama de elementos

que não formam um todo completamente coerente. Por consequência, a teoria e as práticas democráticas contemporâneas exibem incoerências e contradições que às vezes causam graves problemas.

Para nos ajudar a entender como o amálgama que denominamos “democracia” veio a existir, passo a descrever quatro de suas origens mais importantes. Ao fazer isso, também apontarei alguns problemas que irão exigir atenção nos capítulos seguintes.

Essas quatro origens são: a Grécia clássica; uma tradição republicana derivada mais de Roma e das cidades-Estado italianas da Idade Média e da Renascença que das cidades-Estado da Grécia; a ideia e as instituições do governo representativo; e a lógica da igualdade política. A primeira delas é o tema deste capítulo.

Uma perspectiva grega

Embora as práticas da democracia moderna guardem apenas uma leve semelhança com as instituições políticas da Grécia clássica, nossas ideias, como avantei na introdução, foram fortemente influenciadas pelos gregos, particularmente os atenienses. Existe uma ironia no fato de que as ideias democráticas gregas foram mais influentes que suas instituições, uma vez que tudo que sabemos sobre essas ideias vem menos dos escritos ou discursos dos defensores da democracia – dos quais só restaram fragmentos – e mais de seus críticos¹. Estes incluem desde adversários moderados como Aristóteles, que não gostava do poder que, a seu ver, a expansão da democracia necessariamente conferia aos pobres, até Platão, um oponente direto que condenava a democracia como o governo dos ineptos e defendia, em seu lugar, algo que nunca perdeu o seu fascínio: um sistema de governo pelos mais qualificados².

Como não temos, na teoria democrática, nenhum equivalente grego do *Segundo Tratado* de Locke ou do *Contrato social* de Rousseau, não é possível apresentar todas as ideias

democráticas gregas de modo completo, distinto e ordenado. Não resta dúvida que *demokratia* envolvia a igualdade de alguma forma. Mas que tipos de igualdade, exatamente? Antes que a palavra “democracia” se tornasse um termo de uso corrente, os atenienses já se referiam a certos tipos de igualdade como características recomendáveis de seu sistema político: a igualdade de todos os cidadãos no direito de falar na assembleia de governo (*isegoria*) e a igualdade perante a lei (*isonomia*) (Sealey 1976, 158). Esses termos continuaram em uso e é evidente que muitas vezes foram tomados como características da “democracia”. Mas durante a primeira metade do século V a.C., à medida que “o povo” (o *demos*) era cada vez mais aceito como a única autoridade legítima no governo, a palavra “democracia” – governo do povo – também parecia ganhar terreno como o nome mais apropriado para o novo sistema.

Ainda que boa parte do caráter das ideias e práticas democráticas gregas permaneça desconhecida e talvez escape eternamente à nossa compreensão, os historiadores descobriram dados suficientes para permitir uma reconstrução razoável das visões que um democrata ateniense pode ter promovido no final do século V a.C. – digamos, em 400 a.C. Essa data conveniente se situa pouco mais de um século depois que as reformas de Clístenes inauguraram a transição para a democracia em Atenas, uma década após a restauração da democracia em seguida à sua derrocada em 411, quatro anos depois que o domínio curto, cruel e opressivo dos Trinta Tiranos foi substituído pela democracia e um ano antes do julgamento e da morte de Sócrates.

Um democrata, sendo grego, teria adotado certos pressupostos que parecem ter sido amplamente compartilhados pelos gregos que refletiam sobre a natureza da vida política e, em particular, sobre a pólis – e compartilhados até mesmo por antidemocratas como Platão e críticos moderados como Aristóteles. Podemos, portanto, imaginar nosso ateniense caminhando pela ágora grega com um amigo a quem ele expõe seus pontos de vista.

*A natureza da pólis*³

Sabemos, é claro (diz o ateniense), que somente na associação com os outros podemos ter a esperança de nos tornar plenamente humanos ou, certamente, de consumir nossas qualidades de excelência como seres humanos. A associação mais importante na qual cada um de nós vive, cresce e amadurece é, naturalmente, a nossa cidade – a pólis. E assim é para todos, pois é da nossa natureza sermos seres sociais. Embora eu tenha ouvido, uma ou duas vezes, alguém dizer – talvez apenas para provocar uma discussão – que pode existir um bom homem fora da pólis, é evidente que, sem repartir a vida na pólis, ninguém poderia jamais desenvolver ou exercitar as virtudes e qualidades que distinguem os homens dos animais.

Entretanto, um bom homem requer não apenas uma pólis, mas uma boa pólis. Na avaliação de uma cidade, nada se iguala em importância aos atributos de excelência que ela promove em seus cidadãos. Nem é preciso dizer que uma boa cidade é aquela que produz bons cidadãos, promove a sua felicidade e os encoraja a agir de forma correta. É sorte nossa que esses fins são harmoniosos; pois o homem virtuoso será um homem feliz e ninguém, penso, pode ser verdadeiramente feliz a não ser que seja também virtuoso.

Assim ocorre com a justiça. A virtude, a justiça e a felicidade não são inimigas, mas companheiras. Uma vez que a justiça é o que tende a promover o interesse comum, uma boa pólis deve também ser justa; e, portanto, deve ter por objetivo desenvolver cidadãos que busquem o bem comum. Pois alguém que busque apenas seus próprios interesses não pode ser um bom cidadão: um bom cidadão é aquele que, nos assuntos públicos, sempre busca o bem comum. Sei que ao dizer isso pareço estabelecer um padrão impossível, que quase nunca conseguimos alcançar em Atenas, tampouco em todas as outras cidades. No entanto, não pode haver um significado melhor de virtude num cidadão que este: que, nos assuntos públicos, ele sempre procure o bem da pólis.

Uma vez que um dos objetivos da cidade é produzir bons cidadãos, não podemos deixar o treinamento desses cidadãos a cargo da sorte ou apenas de suas famílias. Nossa vida na pólis é um aprendizado, e a vida na cidade deve nos estruturar de tal maneira que aspiremos internamente ao bem comum de todos. Assim, nossas ações externas refletirão nossa natureza interna. As virtudes cívicas devem também ser fortalecidas pelas virtudes da constituição e das leis da cidade, bem como por uma ordem social que torne a justiça alcançável. Pois a excelência seria impossível se alguém tivesse de agir errado para ser um bom cidadão, ou se tivesse de ser um mau cidadão para poder agir corretamente.

Penso, portanto, que na melhor pólis os cidadãos são, a um só tempo, virtuosos, justos e felizes. E porque cada um busca o bem de todos, e a cidade não é dividida em segmentos menores de ricos e pobres ou de diferentes deuses, todos os cidadãos podem viver juntos em harmonia.

Não quero dizer que tudo que estou afirmando seja verdade a respeito de Atenas ou de qualquer outra cidade real. Na verdade, quero dizer que isso é um modelo que contemplamos com o espírito quando elogiamos nossa cidade por suas virtudes ou a criticamos por suas deficiências.

O que venho afirmando não é, naturalmente, nada além daquilo em que todos acreditamos. Nem mesmo o jovem Platão discordaria. Sim, é verdade que o ouvi falar com inteligência, afirmando representar Sócrates, sobre como é tolo esperar que pessoas comuns governem com sabedoria, sobre como Atenas poderia ser bem melhor se fosse governada por sábios filósofos – entre os quais ele se inclui, imagino. No entanto, penso que mesmo alguém como ele, que despreza a democracia, concordaria comigo até esse ponto. É o que vou dizer agora que levaria alguém assim a discordar, acompanhado, sem dúvida, por outros que sempre criticam a democracia por suas deficiências, como Aristófanes e, nem é preciso dizer, por todos aqueles atenienses que apoiaram os Trinta Tiranos.

A natureza da democracia

A pólis que nós, democratas, lutamos para alcançar (nosso democrata ateniense poderia prosseguir) deve ser, em primeiro lugar, uma boa pólis; e para ser uma boa pólis deve possuir as qualidades que acabei de descrever, como todos cremos. Mas para ser a melhor pólis, ela deve ser, como Atenas, uma pólis democrática.

Todavia, numa pólis democrática, para que os cidadãos possam lutar pelo bem comum, não precisamos todos ser parecidos, ser pessoas sem nenhum interesse próprio nem dedicar nossas vidas exclusivamente à pólis. Pois o que é a pólis senão um lugar no qual os cidadãos podem viver uma vida plena sem estar sujeitos ao chamado deveres cívicos a todo instante? Esse é o modo espartano. Não é o nosso. Uma cidade necessita de sapateiros e armadores, carpinteiros e escultores, fazendeiros que cuidem de seus olivais no campo e médicos que cuidem de seus pacientes na cidade. Cada cidadão tem por objetivo algo que pode não ser o objetivo de outrem. Portanto, o bem de cada um de nós pode não ser exatamente o mesmo que o bem dos outros.

Entretanto, nossas diferenças nunca devem ser tão grandes a ponto de não podermos concordar quanto ao que é melhor para a cidade, ou seja, o que é melhor para todos, e não somente para alguns. É por isso que, como qualquer outra, uma pólis democrática não pode ser dividida em duas cidades, uma dos pobres e uma dos ricos, cada uma delas procurando o seu próprio bem. Não faz muito tempo, ouvi Platão falar sobre esse perigo, e embora ele não seja amigo de nossa democracia ateniense, concordamos ao menos nesse ponto. Pois tal cidade seria atormentada pelos conflitos, e o conflito civil suplantaria o bem público. Talvez o crescimento de duas cidades dentro de Atenas, com o ódio crescente da minoria mais rica à cidade governada pela maioria pobre – ou assim vista pelos ricos –, tenha sido o que levou a cidade dos mais ricos a pôr no governo os Trinta Tiranos.

Uma democracia deve também ser de tamanho modesto, não apenas para que todos os cidadãos possam se reunir

em assembleia e assim agir como governantes da cidade, mas também para que todos os cidadãos se conheçam. Para buscar o bem de todos, os cidadãos devem poder assimilar o bem de cada um e conseqüentemente ser capazes de entender o bem comum que cada um compartilha com os outros. Mas como poderiam os cidadãos chegar a compreender tudo que têm em comum se sua cidade fosse tão grande, e o *demos* tão numeroso, que eles jamais pudessem se conhecer ou ver sua cidade como um todo? O império persa é uma abominação, não apenas porque é um despotismo, mas também porque, sendo tão imenso que apequena cada pessoa dentro de seus limites, nunca deixará de ser um despotismo.

Temo que até mesmo Atenas tenha se tornado grande demais. Diz-se que nosso *demos* agora inclui cerca de quarenta mil cidadãos⁴. Como podemos nos conhecer quando somos tantos? Os cidadãos que negligenciam as reuniões da Assembleia, como tantos fazem agora, falham em seus deveres como cidadãos. Entretanto, se todos os cidadãos comparecessem à Assembleia, seríamos numerosos demais. Nosso local de reuniões na colina de Pnice não nos comportaria a todos e, ainda que comportasse, só uns poucos oradores, dentre os 40 mil, teriam a chance de falar – e, no entanto, que orador possui uma voz estentória a ponto de ser ouvida por tantos? Como um atleta que, ao engordar, perde a rapidez e a agilidade e não pode mais participar dos jogos, a enormidade de nosso *demos* não é adequada à democracia.

Pois como pode uma cidade ser uma democracia a não ser que todos os seus cidadãos possam se reunir com frequência a fim de exercer seu domínio soberano sobre os assuntos da cidade? Ouvi alguns cidadãos atenienses reclamarem que é um fardo excessivo subir a colina de Pnice quarenta vezes por ano, como se espera de nós, começar nossa reunião de manhã cedo e ficar, muitas vezes, até o escurecer, especialmente quando alguns de nós precisam chegar aqui vindos de partes distantes da Ática na noite anterior e voltar às suas fazendas na noite seguinte. Entretanto, não consigo imaginar como poderíamos resolver nossos assun-

tos com menos reuniões, sendo que, às vezes, ainda precisamos de sessões extraordinárias.

Mas não é apenas por meio da Assembleia que nós, em Atenas, governamos nossa cidade. Também nos alternamos administrando o trabalho da cidade – no Conselho, que prepara a agenda da Assembleia, em nossos júris de cidadãos, nos comitês quase incontáveis de magistrados. Para nós, democracia não é simplesmente tomar decisões e criar leis importantes na Assembleia, mas, também, servir nos cargos públicos.

Assim, uma pólis não seria verdadeiramente uma pólis, e nunca poderia ser uma pólis democrática, se seu corpo de cidadãos e seu território fossem maiores que os nossos – e seria melhor ainda se não fossem tão grandes como os nossos. Conheço bem este perigo: o de ficarmos vulneráveis a uma derrota na guerra contra um Estado maior. Não me refiro a outras cidades-Estado como Esparta, mas a impérios monstruosos como a Pérsia. Bem, esse é um risco que temos de correr, e como os persas bem sabem, quando fazemos alianças com outros gregos, temos sido tão bons quanto eles, e até melhores.

Embora precisemos de aliados em tempo de guerra, nem assim abrimos mão de nossa independência. Alguns dizem que nós e nossos aliados poderíamos formar uma liga permanente, na qual escolheríamos concidadãos para nos representar em algum tipo de conselho que tomaria decisões referentes aos assuntos de guerra e paz. Mas não entendo como poderíamos ceder a autoridade sobre nós a tal conselho e ainda permanecer uma democracia, ou mesmo uma verdadeira pólis. Pois não poderíamos mais exercitar o poder soberano sobre nossa própria cidade, em nossa própria assembleia.

Há trinta anos, meu pai estava entre aqueles que compareceram ao funeral dos que morreram na guerra com Esparta, e lá ele ouviu Péricles, que foi escolhido para fazer um panegírico dos heróis mortos. Meu pai me contou o que Péricles disse naquele dia tantas vezes que mesmo agora é como se eu próprio tivesse estado lá.

Nossa constituição, disse Péricles, não copia as leis dos Estados vizinhos; ao contrário, somos mais um modelo para os outros que imitadores. A administração de nossa cidade-Estado favorece a muitos e não a poucos; por isso é chamada de democracia. Se examinarmos as leis, veremos que elas garantem igual justiça a todos em suas diferenças particulares; se examinarmos as classes sociais, veremos que o progresso na vida pública depende da reputação por habilidade, e não se permite que o mérito seja determinado por considerações de classe; tampouco a pobreza constitui um obstáculo, pois se um homem pode servir ao Estado, ele não é prejudicado pela obscuridade de sua condição. A liberdade da qual desfrutamos em nosso governo estende-se, ainda, à nossa vida diária. Longe de nós manter uma vigilância invejosa uns sobre os outros: não nos sentimos compelidos a odiar nosso próximo quando ele faz o que gosta, nem nos permitimos aqueles olhares críticos que não podem deixar de ser ofensivos. Mas essa grande tranquilidade em nossos relacionamentos privados não nos torna cidadãos sem leis. Nossa principal salvaguarda contra o desregramento é o respeito pelas leis, particularmente as que protegem todos os que sofrem dano, quer essas leis façam parte do código legal propriamente dito, quer pertençam àquele outro código que, embora não escrito, não pode ser violado sem reconhecida desgraça. Nossos homens públicos, afirmou Péricles, têm, além da política, assuntos particulares dos quais precisam cuidar, e nossos cidadãos comuns, embora ocupados com suas lides, são ainda juízes equilibrados dos assuntos públicos. Em vez de pensar na discussão como um entrave no caminho da ação, nós a vemos como uma preliminar indispensável de qualquer ação sábia.

Em suma, disse Péricles, nós, como cidade, somos a escola da Hélade (Tucídides 1951, 104-6).

Essa visão em resumo

O ideal democrático descrito por nosso ateniense hipotético é uma visão política tão grandiosa e fascinante que é

quase impossível que um democrata moderno não se sinta atraído por ela. Na visão grega da democracia, o cidadão é uma pessoa íntegra, para quem a política é uma atividade social, natural, não separada nitidamente do resto da vida, e para quem o governo e o Estado – ou melhor, a pólis – não são entidades remotas e alheias, distantes de si. Ao contrário, a vida política é uma extensão dessa pessoa e está em harmonia com ela. Os valores não são fragmentados, mas coesos: a felicidade está vinculada à virtude, a virtude à justiça e a justiça, à felicidade.

Não obstante, duas coisas precisam ser ditas sobre essa visão da democracia. Em primeiro lugar, como uma visão de uma ordem social ideal, ela não deve ser confundida com a realidade da vida política grega, como às vezes é. Como é apropriado a um louvor daqueles que foram mortos numa grande guerra, até mesmo o conhecido discurso fúnebre de Péricles foi, como o discurso de Gettysburg de Lincoln numa ocasião assemelhada, um retrato idealizado (logo terei algo a dizer sobre a realidade). Em segundo lugar, não se pode julgar a importância dessa visão para o mundo moderno (ou pós-moderno) sem uma compreensão de como ela é radicalmente diferente das ideias e práticas democráticas em desenvolvimento desde o século XVIII.

Na visão grega, como acabamos de observar, uma ordem democrática teria de satisfazer pelo menos seis condições:

1. Os cidadãos devem ser suficientemente harmoniosos em seus interesses de modo a compartilhar um sentido forte de um bem geral que não esteja em contradição evidente com seus objetivos e interesses pessoais.

2. Dessa primeira condição, advém a segunda: os cidadãos devem ser notavelmente homogêneos no que tange às características que, de outra forma, tenderiam a gerar conflito político e profundas divergências quanto ao bem comum. De acordo com essa visão, nenhum Estado pode ter a esperança de ser uma boa pólis se os cidadãos forem imensamente desiguais em seus recursos econômicos e na quantidade de tempo livre de que dispõem, se seguirem religiões diferentes, se falarem idiomas diferentes e apresentarem gran-

des diferenças em sua educação ou ainda se forem de raças, culturas ou (como dizemos hoje) grupos étnicos diferentes.

3. O corpo de cidadãos deve ser bem pequeno, idealmente ainda menor que os quarenta ou cinquenta mil da Atenas de Péricles. O tamanho reduzido do *demos* era necessário por três motivos: ajudaria a evitar a heterogeneidade e, por conseguinte, a desarmonia resultante de uma expansão das fronteiras, bem como a evitar a inclusão de pessoas de línguas, religiões, história e etnias diversas – pessoas com quase nada em comum – como ocorreu na Pérsia. Esse tamanho também era necessário para que os cidadãos adquirissem o conhecimento de sua cidade e de seus concidadãos, a partir da observação, da experiência e da discussão, conhecimento esse que lhes permitiria compreender o bem comum e distingui-lo de seus interesses privados ou pessoais. Finalmente, o tamanho reduzido era essencial para que os cidadãos se reunissem em assembleia de modo a servir como governantes soberanos de sua cidade.

4. Em quarto lugar, portanto, os cidadãos devem ser capazes de se reunir e decidir, de forma direta, sobre as leis e os cursos de ação política. Tão profundamente arraigada era essa concepção que os gregos achavam difícil imaginar um governo representativo, muito menos aceitá-lo como uma alternativa legítima à democracia direta. É certo que, de vez em quando, formavam-se ligas ou confederações de cidades-Estado. Mas aparentemente, os sistemas genuinamente federativos, com governos representativos, deixavam de se desenvolver em parte porque a ideia da representação não conseguia competir com a crença profunda nas vantagens e na legitimidade do governo direto com assembleias primárias⁵.

5. Todavia, a participação dos cidadãos não se limitava às reuniões da Assembleia. Ela também incluía uma participação ativa na administração da cidade. Estima-se que em Atenas, mais de mil cargos tinham de ser ocupados – alguns por eleições, mas a maior parte por sorteio – e quase todos esses cargos eram para mandatos de um ano e podiam ser ocupados apenas uma vez na vida. Até mesmo no *demos* relativa-

mente “grande” de Atenas, era quase certo que cada cidadão ocuparia algum cargo durante um ano, e vários desses cidadãos tornar-se-iam membros do importantíssimo Conselho dos Quinhentos, que determinava a agenda da Assembleia⁶.

6. Por último, a cidade-Estado deve, ao menos idealmente, permanecer completamente autônoma. Ligas, confederações e alianças podem ser necessárias, às vezes, para a defesa ou a guerra, mas não se deve permitir que elas sobrepujem a autonomia definitiva da cidade-Estado e a soberania da assembleia naquele Estado. Em princípio, portanto, cada cidade deve ser autossuficiente, não apenas politicamente mas também econômica e militarmente. Com efeito, ela deve possuir todas as condições necessárias para uma boa vida. Mas para evitar uma dependência muito forte do comércio exterior, uma boa vida seria, necessariamente, uma vida frugal. Dessa forma, a democracia estava ligada às virtudes da frugalidade e não da afluência.

Cada uma dessas condições representa uma dura contradição às realidades de todas as democracias modernas que se localizam, não numa cidade-Estado, mas num Estado nacional ou país: em vez do *demos* minúsculo e do território pressuposto na visão grega, um país – até mesmo um país pequeno – abrange um gigantesco corpo de cidadãos espalhado por um vasto território (para os padrões gregos). Como resultado disso, os cidadãos são um corpo mais heterogêneo do que os gregos consideravam recomendável. Em muitos países, na verdade, eles são extraordinariamente diversos em matéria de religião, educação, cultura, grupo étnico, raça, língua e situação econômica. Essas diversidades inevitavelmente desequilibram a harmonia imaginada no ideal grego; o conflito político, e não a harmonia, é a marca registrada do Estado democrático moderno. E é evidente que os cidadãos são numerosos demais para se reunir: como todos sabem, não apenas em âmbito nacional, mas geralmente também em âmbitos regional, estadual e municipal, o que prevalece não é a democracia direta, e sim o governo representativo. Também não são mais os cidadãos que geralmente ocupam os cargos administrativos, que hoje, tipicamente,

estão nas mãos de profissionais que fazem da administração pública uma carreira em tempo integral. E por fim, em todos os países democráticos, parte-se do princípio de que as unidades de governo pequenas o bastante para permitir algo parecido com a participação imaginada pelo ideal grego não podem ser autônomas; ao contrário, elas devem ser elementos subordinados a um sistema maior. E em vez de controlar sua própria agenda, o máximo que os cidadãos nessas pequenas unidades fazem é controlar uma gama limitada de assuntos cujos limites são estabelecidos pelo sistema maior.

As diferenças são tão profundas, portanto, que se nosso cidadão ateniense hipotético vivesse entre nós, ele certamente afirmaria que uma democracia moderna não é uma democracia de modo algum. Seja como for, confrontados com um mundo radicalmente diferente, que oferece um conjunto extremamente diferente de limites e possibilidades, temos direito de imaginar o quanto da visão grega de democracia é pertinente ao nosso tempo ou a um futuro concebível. Tratarei dessa questão em outros capítulos.

Limites

É razoável concluir, como tantos já fizeram, que o governo, a política e a vida política em Atenas, e provavelmente em muitas outras cidades-Estado também, eram, ao menos quando examinados sob uma perspectiva democrática, imensamente superiores aos inúmeros regimes não democráticos sob os quais a maioria das pessoas tem vivido ao longo da história. Ainda que as cidades-Estado democráticas da Antiguidade Clássica fossem apenas pequeninas ilhas no vasto mar da experiência humana, elas demonstraram, não obstante, que as capacidades humanas excedem, em muito, os padrões lamentáveis do horrível desempenho da maioria dos sistemas políticos.

No entanto, não podemos permitir que essa conquista impressionante nos torne cegos para seus limites. Sem sombra de dúvida, havia os abismos costumeiros entre o ideal e

a realidade da vida política que todas as características tipicamente humanas sempre criam. Qual *era* essa realidade? A resposta, infelizmente, é que, em grande parte, não sabemos e nunca chegaremos a saber. Existem apenas indícios fragmentários⁷. Estes nos fornecem informação principalmente sobre Atenas, que era apenas uma – ainda que, de longe, a mais importante – de várias centenas de cidades-Estado. Uma vez que os estudiosos da era clássica se sentem na obrigação de reconstruir a democracia grega com base em dados muito escassos, como se fossem paleontólogos a recriar um primata inteiro a partir do fragmento de um osso maxilar, suas interpretações e avaliações são, necessariamente, altamente subjetivas.

No entanto, existem amplas provas que permitem concluir que a vida política dos gregos, bem como a de outros povos de então e de hoje, era notadamente inferior aos ideais políticos. Não seria necessário fazer essa afirmação se não fosse pela influência de alguns historiadores clássicos, que creem que em sua devoção inabalável ao bem público, o cidadão ateniense impôs um padrão para todo o sempre⁸.

Pelo que se pode depreender dessas informações fragmentárias, a política em Atenas e em outras cidades-Estado era um jogo duro e difícil, no qual as questões públicas muitas vezes estavam subordinadas às ambições pessoais. Embora os partidos políticos no sentido moderno não existissem, as facções baseadas em laços de família e amizade desempenhavam um papel poderoso. As exigências supostamente superiores do bem comum cediam, na prática, às exigências mais fortes da família e dos amigos⁹. Os líderes das facções não hesitavam em usar o processo do ostracismo por maioria de um voto na assembleia para banir seus oponentes por dez anos¹⁰. A traição aberta do Estado pelos líderes políticos não era algo desconhecido, como no famoso caso de Alcebiades (Tucídides 1951, 353-92).

Embora (em Atenas, pelo menos) a participação dos cidadãos na administração pública fosse excepcionalmente alta segundo todos os padrões, é impossível determinar o nível geral de interesse político e envolvimento entre os ci-

dados, ou definir em que grau a participação variava entre os diferentes estratos. Há razões para crer que apenas uma pequena minoria dos cidadãos comparecia às reuniões da Assembleia¹¹. É impossível dizer quão representativa do *demos* total era essa minoria. Sem dúvida, os líderes tentavam garantir a presença de seus simpatizantes, e as reuniões da Assembleia podem ter sido frequentadas principalmente por esses seguidores. Uma vez que, durante a maior parte do século V a.C., estes consistiam de coalizões de grupos baseadas em laços de família e amizade, as assembleias provavelmente não costumavam incluir os cidadãos mais pobres e menos bem relacionados¹². É bem provável que a maioria dos discursos na Assembleia fosse feita por um número relativamente pequeno de líderes – homens de reputação estabelecida, excelentes na oratória, que fossem líderes reconhecidos do *demos* e, portanto, tivessem direito a ser ouvidos¹³.

Seria um engano, portanto, partir do pressuposto de que nas cidades-Estado democráticas, os gregos estavam menos preocupados com seus próprios interesses e fossem mais ativamente devotados ao bem público que os cidadãos dos países democráticos modernos. É possível que eles fossem, mas a conclusão não é garantida pelas provas.

Contudo, não são apenas as deficiências humanas expostas na vida política que me parecem importantes, mas, sim, os limites inerentes à teoria e à prática da democracia grega em si – limites dos quais, para a frustração dos autores que tomam a democracia grega como a definição de padrões adequados para todos os tempos, a teoria e a prática democráticas modernas tiveram que se desprender. Embora possa se objetar que é impróprio avaliar a democracia grega de acordo com padrões diversos daqueles que eram pertinentes à sua própria época, o fato é que não podemos determinar quanto essa experiência é pertinente ao nosso próprio tempo a não ser que utilizemos padrões apropriados para nós.

De uma perspectiva democrática contemporânea, um limite fundamentalmente importante da democracia grega, tanto na teoria como na prática, era que a cidadania era

mais *exclusiva* que *inclusiva*, como a democracia moderna veio a se tornar. Certamente a democracia grega era mais inclusiva que outros regimes daquele tempo; e democratas que viam seu regime em termos comparativos sem dúvida acreditavam, com razão, que ele era relativamente inclusivo, um juízo que eles expressaram na divisão já banal dos regimes em governo do indivíduo, de poucos e de muitos. Não obstante, na prática um *demos* "de muitos" excluía muitíssimos. Ainda assim, até onde se pode dizer, os democratas gregos não viam a exclusividade de suas democracias como um defeito grave. Com efeito, na medida em que viam as alternativas como o governo do indivíduo ou o governo de poucos, os democratas podem literalmente não ter visto quantas pessoas eram, na verdade, excluídas dos "muitos".

Tanto na teoria quanto na prática, a democracia grega era exclusiva em dois sentidos: internamente e externamente. Dentro da cidade-Estado, a cidadania plena – o direito de participar da vida política através do comparecimento às reuniões da assembleia soberana ou do serviço nos cargos públicos – era negada a uma grande parte da população adulta. Uma vez que a população de Atenas é um assunto altamente sujeito a conjecturas, as estimativas percentuais são pouco confiáveis e variam absurdamente. Não apenas as mulheres eram excluídas (como, aliás, continuaram a ser em todas as democracias até o século XX), mas, também, eram excluídos os estrangeiros residentes permanentes (os metecos) e os escravos. Já que o requisito para a cidadania ateniense de 451 em diante era que pai e mãe fossem cidadãos atenienses, a cidadania era, para todos os efeitos, um privilégio hereditário baseado em laços primordiais de família (embora a cidadania plena fosse um privilégio herdado apenas pelos homens). Consequentemente, nenhum meteco nem seus descendentes podiam tornar-se cidadãos, apesar do fato de que muitas famílias metecas viveram em Atenas durante gerações e contribuíram imensamente para a vida econômica e intelectual da cidade-Estado durante os séculos V e IV a.C. (Fine 1983, 434). Embora os metecos não tivessem os mesmos direitos dos cidadãos e, além disso, fosse

proibido a eles, pelo menos em Atenas, possuir terras ou casas, eles tinham muitos dos deveres dos cidadãos (435)¹⁴. Eles se envolviam na vida social, econômica e cultural como artesãos, comerciantes e intelectuais; possuíam direitos protegidos pelos tribunais; às vezes, eram ricos e, evidentemente, desfrutavam de um certo prestígio social.

O mesmo não acontecia com os escravos, a quem não só eram negados todos os direitos de cidadania, mas, também, quaisquer direitos legais. Os escravos de condição legal eram nada mais que uma propriedade de seus donos, totalmente sem direitos. A extensão e profundidade da escravidão na Grécia clássica são questões intensamente debatidas (cf. Finley 1980 e Ste. Croix 1981), mas as cidades-Estado democráticas eram, num certo sentido substancial, sociedades escravocratas. Enquanto até mesmo os cidadãos pobres tinham alguma proteção contra os abusos em virtude de seus direitos como cidadãos e os metecos tinham alguma proteção contra os maus-tratos em razão de sua liberdade de se mudar para outro lugar, os escravos eram indefesos. Embora alguns escravos se tornassem libertos graças à alforria concedida por seus donos, na Grécia (ao contrário de Roma) eles se tornavam metecos, não cidadãos¹⁵.

A democracia grega era também, como já vimos, exclusiva e não inclusiva *externamente*. Com efeito, entre os gregos não existia a democracia: ela existia apenas entre os membros da mesma pólis e, na visão dos gregos, só poderia existir assim. Tão profunda era essa visão que, fatalmente, ela enfraqueceu as tentativas de unir várias cidades em entidades maiores.

O fato de que a democracia era exclusiva e não inclusiva entre os gregos não deixa de ter relação com outro limite importante da teoria e da prática adotadas por eles: os gregos não reconheciam a existência de pretensões *universais* à liberdade, à igualdade ou aos direitos, fossem eles direitos políticos ou, de maneira mais ampla, direitos humanos. A liberdade era um atributo da participação – não na espécie humana, mas numa cidade particular (ou seja, da cidadania)¹⁶. “O conceito grego de ‘liberdade’ não se estendia além

da comunidade em si: a liberdade para os membros da própria comunidade não implicava nem a liberdade legal (civil) para todos os outros membros residentes na comunidade nem a liberdade política para os membros de outras comunidades sobre as quais alguém tivesse poder" (Finley 1972, 53). Mesmo numa pólis democrática, "liberdade significava o primado da lei e a participação no processo de tomada de decisões, não a posse de direitos inalienáveis" (78)¹⁷.

Em terceiro lugar, portanto, como consequência dos primeiros dois limites, a democracia grega era inerentemente limitada aos sistemas de pequena escala. Embora a pequena escala da democracia grega proporcionasse algumas vantagens extraordinárias, particularmente para a participação, muitas das vantagens de um sistema político em grande escala estavam além de seu alcance. Uma vez que os gregos não dispunham dos meios democráticos para estender o domínio da lei além do pequeno perímetro da cidade-Estado, estas, em suas relações externas, existiam num estado de natureza hobbesiano no qual a ordem natural das coisas não era a lei, e, sim, a violência. Os gregos achavam difícil unir-se até mesmo contra a agressão externa. Apesar de suas proezas militares na terra e no mar, que lhes permitiram derrotar as forças numericamente superiores dos persas, eles só conseguiam reunir forças para fins defensivos de uma forma débil e temporária. Consequentemente, os gregos finalmente foram unidos, não por si próprios, mas por seus conquistadores, os macedônios e os romanos.

Dois milênios depois, quando o foco das fidelidades primordiais e da ordem política foi transferido para a escala bem maior do Estado nacional, a limitação da democracia aos sistemas de pequena escala foi vista como um defeito irremediável. A teoria e a prática da democracia tiveram de romper os limites estreitos da pólis. E, conquanto a visão dos gregos não tenha se perdido totalmente para o pensamento democrático, ela foi substituída por uma nova visão de uma democracia mais ampla, agora extensiva ao perímetro gigantesco do Estado nacional.

Capítulo 2

Rumo à segunda transformação: o republicanismo, a representação e a lógica da igualdade

Apesar da extraordinária influência da Grécia clássica no desenvolvimento da democracia, as ideias e instituições democráticas modernas também foram moldadas por muitos outros fatores, dos quais três são particularmente importantes: uma tradição republicana, o desenvolvimento dos governos representativos e certas conclusões que tendem a advir de uma crença na igualdade política.

A tradição republicana

Quando digo “tradição republicana”, refiro-me a um corpo teórico que não é sistemático nem coerente e que tem suas origens não tanto nas ideias e práticas democráticas da Grécia clássica descritas no primeiro capítulo, mas, sim, no crítico mais notável da democracia grega: Aristóteles. Além disso, na materialização de seus ideais políticos, o republicanismo não se inspira tanto em Atenas quanto em sua inimiga, Esparta e, ainda mais, em Roma e Veneza. Fundamentada em Aristóteles, moldada por séculos de experiências das repúblicas de Roma e de Veneza, interpretada de formas diversas e até mesmo conflitantes durante o final da Renascença por autores florentinos como Francesco Guicciardini e Nicolau Maquiavel, a tradição republicana foi reformulada, remodelada e reinterpretada na Inglaterra e nos Estados

Unidos dos séculos XVII e XVIII. Ao passo que alguns dos temas importantes do republicanismo clássico perderam sua importância ou foram inteiramente rejeitados durante esse processo, outros preservaram a sua vitalidade¹.

Embora a tradição republicana divergisse do pensamento democrático grego e fosse antitética a ele em alguns aspectos, o republicanismo tinha, não obstante, muitos pressupostos em comum com aquela tradição. Para começar, os republicanistas adotaram a visão comum no pensamento político grego (democrático ou antidemocrático) de que o homem é, por natureza, um animal social e político; para concretizar suas potencialidades, os seres humanos precisam viver juntos numa associação política; um bom homem deve também ser um bom cidadão; uma boa república é uma associação constituída de bons cidadãos; um bom cidadão possui a qualidade da virtude cívica; a virtude é a predisposição de procurar o bem de todos nos assuntos públicos. Uma boa república, portanto, é aquela que não apenas reflete, mas também promove, a virtude de seus cidadãos.

Mais especificamente, da mesma forma que os democratas gregos, os republicanos também eram da opinião de que a melhor república é aquela na qual os cidadãos são iguais em alguns aspectos importantes: em sua igualdade perante a lei, por exemplo, e na ausência de uma relação de dependência entre um cidadão e outro, como a que existe entre os amos e servos. A doutrina republicana insistia, além disso, que nenhum sistema político poderia ser legítimo, desejável ou bom se excluísse as pessoas da participação no governo.

Todavia, apesar dessas semelhanças, o republicanismo era mais que uma simples reafirmação dos ideais e práticas da democracia grega. Como Aristóteles, em alguns aspectos cruciais, ele oferecia uma alternativa à democracia, tal como era entendida por muitos gregos. Ao mesmo tempo que atribuía um grande peso à importância fundamental da virtude cívica, a doutrina republicana atribuía igual ou maior peso à fragilidade da virtude, ao perigo de que um povo ou seus líderes se tornassem corruptos e, portanto, à probabilidade de que a virtude cívica se corrompesse de tal forma que uma

república se tornasse impossível. Na concepção republicana, uma das grandes ameaças à virtude cívica é gerada pelas facções e pelos conflitos políticos. Estes, por sua vez, tendem a resultar de uma característica quase universal da sociedade civil: “o povo” não é um corpo perfeitamente homogêneo com interesses idênticos; geralmente, ele se divide num elemento aristocrático ou oligárquico e num componente democrático ou popular – os poucos e os muitos – cada qual com interesses um tanto diversos. Na linha de Aristóteles, pode-se ainda acrescentar aos “poucos” e aos “muitos” um terceiro elemento social: um elemento monocrático ou monárquico, um líder que tente aumentar sua própria posição, *status* e poder. Assim, a tarefa dos republicanos é criar uma constituição que reflita e, de alguma modo, equilibre os interesses do indivíduo, dos poucos e dos muitos ao proporcionar um governo misto de democracia, aristocracia e monarquia constituído de tal forma que todos os três componentes finalmente cooperem para o bem de todos.

O modelo constitucional mais óbvio, sem dúvida, era a República Romana, com seu sistema de cônsules, Senado e tribunas populares (Roma também forneceu o exemplo óbvio de deterioração e corrupção da virtude pública: a eclosão do conflito civil e a transformação da República no Império Romano demonstraram como até mesmo uma grande república pode ser destruída). No século XVIII, um outro exemplo óbvio foi acrescentado ao modelo romano: a constituição britânica, que, com seu arranjo maravilhosamente arquitetado reunindo a monarquia e as câmaras dos Lordes e dos Comuns, pareceu a alguns teóricos republicanos – em especial o barão de Montesquieu – a síntese de um sistema de governo perfeitamente equilibrado.

Graças aos acontecimentos na Grã-Bretanha e na América, o século XVIII também presenciou o desenvolvimento de uma versão do republicanismo radical que, em alguns aspectos, era conflitante com a tradição mais antiga. Enquanto a visão mais antiga podia ser denominada um republicanismo aristocrático, a visão mais nova atribuía uma ênfase crescente à importância fundamental do componente demo-

crático na constituição de uma república. A versão mais aristocrática ou conservadora do republicanismo encontra-se em Aristóteles, em Guicciardini e nos *ottimati* da Florença renascentista e, na América, em John Adams; a versão mais democrática encontra-se em Maquiavel, nos *Whigs* radicais do século XVIII e em Thomas Jefferson.

Na visão republicana aristocrática, embora o povo (os muitos) deva ter um papel importante no governo, o fato de que ele inspira mais medo que confiança exige que essa participação seja limitada. Para os republicanos aristocráticos, talvez o problema constitucional mais difícil seja criar uma estrutura que restrinja suficientemente os impulsos desses muitos. A função apropriada do povo não é governar, como era em Atenas, e sim escolher líderes competentes para desempenhar a difícil função de governar toda a república. Sem dúvida, uma vez que os líderes são obrigados a governar no interesse da comunidade como um todo e o povo é, naturalmente, um elemento importante da comunidade, os líderes adequadamente qualificados governariam tendo em vista os interesses do povo; mas não governariam exclusivamente no interesse desse único elemento, por mais importante que fosse. Por conseguinte, ao aceitar a legitimidade essencial dos interesses dos poucos e dos muitos, os republicanos aristocráticos creem que o bem público exige um equilíbrio desses interesses.

No republicanismo democrático emergente do século XVIII, ao contrário, os elementos a serem mais temidos não são os muitos, mas os poucos; não o povo, mas os elementos aristocráticos e oligárquicos. Com efeito, a confiança dos republicanos nas perspectivas de um bom governo repousa nas qualidades do povo. Além disso, o bem público *não* consiste em equilibrar os interesses do povo e os interesses dos poucos: o bem público é nada mais, nada menos que o bem-estar do povo. A tarefa constitucional, portanto, é criar um sistema que possa, de alguma forma, superar a tendência inevitável à preponderância de uns poucos déspotas, ou de apenas um, e de seus agregados.

Embora os republicanos aristocráticos e democráticos concordem que a concentração do poder é sempre perigosa e sempre deve ser evitada, suas soluções para esse problema são divergentes. Os republicanos aristocráticos ou conservadores continuam a enfatizar a solução de um governo misto que equilibre os interesses de um, de poucos e de muitos, e que, portanto, continue a refletir esses interesses na monarquia, na câmara alta aristocrática e na câmara baixa para os comuns. Para os republicanos democráticos, todavia, a ideia de representar interesses diferentes em instituições diferentes é cada vez mais dúbia e inaceitável. As dificuldades na teoria mais antiga do governo misto tornam-se particularmente evidentes na América. Na ausência de uma aristocracia hereditária, quem são os poucos particularmente virtuosos? Presumivelmente, eles compõem uma "aristocracia natural", uma ideia cara até mesmo aos republicanos democráticos como Jefferson. Mas como identificar os aristocratas naturais? E como é possível garantir que eles sejam escolhidos para desempenhar o papel que lhes compete no governo? Por exemplo, deve-se permitir que eles escolham pessoas de seu próprio grupo para compor uma câmara alta no legislativo, na qual eles constituiriam um equivalente funcional da Câmara dos Lordes britânica numa república democrática? Como os autores da Constituição dos EUA descobriram em 1787, esse é um problema que, para todos os efeitos práticos, não tem solução. Numa república democrática, concluíram aqueles autores, os interesses dos "poucos" não lhes dão o direito à sua própria segunda câmara. E seria ainda menos aceitável proteger um "interesse monarquista" localizando-o no executivo. Pois não resta dúvida de que dificilmente se pode atribuir de forma legítima ao magistrado supremo da república um interesse especial e separado dentro da comunidade.

Em razão da intratabilidade das soluções para o problema da criação de um governo misto para uma república democrática, os republicanos, embora nem sempre com muita clareza, efetivamente substituíram a antiga ideia do governo misto pela ideia mais nova, tornada conhecida por Montes-

quieu, de uma separação constitucional e institucional dos poderes nos três ramos principais: o legislativo, o executivo e o judiciário. Tornou-se um axioma da teoria republicana afirmar que a concentração desses três tipos de poder num único centro era a própria essência da tirania e que eles devem, portanto, ser localizados em instituições separadas, cada uma servindo de contrapeso às outras (Montesquieu [1748] 1961, livro 11, cap. 6; Hamilton, Jay e Madison, n. 47). Embora a noção do equilíbrio de interesses conflitantes não tivesse desaparecido (por exemplo, era central na visão de James Madison), a tarefa constitucional era garantir um equilíbrio adequado entre as três funções, ou “poderes”, principais do governo.

Como a teoria e a prática da democracia grega, a tradição republicana legou aos defensores posteriores da democracia alguns problemas não resolvidos. Destes, quatro estão intimamente inter-relacionados. Em primeiro lugar, como os republicanos democráticos do século XVIII começaram a perceber, o conceito de interesse ou interesses no republicanismo ortodoxo era simples demais. Ainda que algumas sociedades tivessem sido estratificadas nos interesses do indivíduo, dos poucos e dos muitos, não era mais isso o que acontecia. Como, portanto, poderiam os interesses de sistemas mais complexos ser compreendidos e, se necessário, representados ou “equilibrados”?

Em segundo lugar, como poderia uma república ser planejada de modo a lidar com os conflitos que uma diversidade de interesses parecia tornar inevitável? Afinal, apesar de toda a conversa grandiloquente sobre a virtude cívica e o equilíbrio de interesses, na prática, o conflito era um aspecto pronunciado e, pode-se dizer, normal, da vida política em repúblicas anteriores. Deveriam os partidos políticos, que surgiram de forma rudimentar e bastante duradoura na Inglaterra do século XVIII, ser banidos de alguma forma da vida pública a fim de garantir a tranquilidade pública? Se esse fosse o caso, como isso poderia ser feito sem destruir os aspectos essenciais do próprio governo republicano?

Em terceiro lugar, se o governo republicano depende da virtude de seus cidadãos, e se a virtude consiste na dedicação ao bem público (e não aos próprios interesses do indivíduo, ou aos interesses de alguma parte do "público"), será que uma república é realmente possível, particularmente em sociedades grandes e heterogêneas como as da Grã-Bretanha, da França e da América? A resposta republicana ortodoxa era simples: as repúblicas poderiam existir apenas nos pequenos Estados (Montesquieu 1961, livro 8, cap. 16). Mas se fosse assim, a tradição republicana não teria importância alguma para a grande tarefa com a qual os republicanos democráticos estavam firmemente comprometidos: democratizar os grandes Estados nacionais do mundo moderno.

Em quarto lugar, portanto, poderiam a teoria republicana e as ideias democráticas, de modo geral, ser aplicadas à escala do Estado nacional? Tal qual ocorria com as ideias e instituições democráticas gregas, também na tradição republicana a tentativa de adaptar o republicanismo democrático às exigências das sociedades em grande escala exigia uma transformação de longo alcance. Como os republicanos democráticos descobriram ao longo do século XVIII, uma parte da resposta para o problema da escala encontrar-se-ia nas instituições que, até então, haviam ocupado pouco espaço na teoria e na prática republicanas ou democráticas: as instituições do governo representativo.

O governo representativo

Como pudemos observar, os gregos rejeitavam a noção de que um sistema político em grande escala pudesse ser recomendável e nunca criaram um sistema estável de governo representativo. Tampouco o fizeram os romanos, apesar do crescimento contínuo da república, tanto em extensão territorial quanto no número de cidadãos (Larsen 1955, 159-60). Por mais longe que um cidadão estivesse de Roma, as únicas instituições democráticas a que ele tinha acesso eram as assembleias reunidas em Roma para a eleição dos

magistrados e a aprovação das leis. No entanto, como poderia um romano ser um bom cidadão se, para todos os efeitos, ele não podia comparecer às assembleias em Roma e, portanto, não participava plenamente da vida pública? À medida que cada vez mais cidadãos passaram a viver longe demais de Roma para fazer a viagem até lá, as assembleias foram gradualmente transformadas (na prática, conquanto jamais na teoria) em corpos “representativos”; mas, utilizando uma expressão mais atual, para a maior parte dos cidadãos essa representação era “virtual” e não real. Além disso, essa representação era fortemente parcial, embora de forma bastante aleatória, àqueles que conseguiam comparecer às assembleias² (para mais detalhes, ver Taylor 1961, 50-75; Taylor 1966, 64-70). A representação também não preocupava os teóricos republicanos da Itália renascentista, que em sua maioria ignoraram o problema de como um cidadão numa república de grandes proporções, como Roma, poderia participar efetivamente e, num sentido realista, em pé de igualdade com seus concidadãos. De toda forma, eles deixaram esse problema sem solução.

Portanto, desde a Grécia clássica até o século XVII, a possibilidade de que um poder legislativo pudesse consistir não em todo o corpo dos cidadãos, mas em seus representantes eleitos, ficou quase sempre à margem da teoria e da prática do governo republicano ou democrático – embora isso possa ser difícil de entender para um democrata contemporâneo.

Contudo, um rompimento importante com a ortodoxia predominante ocorreu durante a Guerra Civil inglesa, quando os Puritanos, em sua busca por uma alternativa republicana à monarquia, foram obrigados a suscitar muitas das questões fundamentais da teoria e da prática democráticas (ou republicanas). Enquanto elaboravam suas demandas por um sufrágio mais amplo e um governo que respondesse a um eleitorado amplo, os *Levellers*, em particular, prenunciaram o desenvolvimento futuro da ideia democrática, incluindo a legitimidade – com efeito, a necessidade – da representação. No entanto, um século se passaria antes que ocorresse a assimilação completa da representação na teoria e na prá-

tica da democracia. Até mesmo Locke, que, no *Segundo Tratado*, expressou a ideia de que o consentimento da maioria (especificamente em relação aos impostos) poderia ser dado “por ela própria ou por representantes escolhidos por ela” (cap. XI, parágr. 140, p. 138), pouco teve a dizer a respeito da representação e de seu lugar na teoria democrática ou republicana³. E quando Rousseau, no *Contrato social*, insiste na inadmissibilidade da representação (livro 3, cap. 15), ele segue em tudo a visão tradicional.

Na prática, a representação não foi inventada pelos democratas, mas desenvolvida como uma instituição medieval de governo monárquico e aristocrático⁴ (ver, por exemplo, Mansfield 1968). Seus primórdios encontram-se, principalmente na Inglaterra e na Suécia, nas assembleias convocadas pelos monarcas, ou às vezes pelos próprios nobres, para tratar de assuntos de Estado importantes: impostos, guerras, a sucessão do trono e assim por diante. No esquema típico, os convocados vinham de vários Estados que deviam representar e havia reuniões separadas para os representantes de cada um deles. Com o tempo, os Estados foram reduzidos a dois, lordes e comuns, que eram, é claro, representados em casas separadas (como vimos, um arranjo que criou um problema para os *Whigs* radicais do século XVIII, que tiveram dificuldade em explicar por que uma segunda câmara era necessária numa república democrática).

No século XVIII, os autores começaram a ver o que os *Levellers* já haviam percebido: que ao unir a ideia democrática de governo do povo à prática não democrática da representação, a democracia podia assumir uma forma e uma dimensão totalmente novas. Em *O espírito das leis* (1748), Montesquieu escreveu com admiração sobre a Constituição inglesa e declarou que, por ser impossível para o povo reunir-se como um corpo legislativo num Estado de grandes proporções, ele deve escolher representantes para fazer isso em seu lugar. Embora eu tenha acabado de mencionar que Rousseau recusou essa visão no *Contrato social*, sua rejeição categórica nessa obra era incompatível com seus escritos anteriores e posteriores, nos quais ele aceitou a represen-

tação como legítima (Fralin 1978, 75-6, 181). Em poucas gerações desde Montesquieu e Rousseau, a representação foi amplamente aceita pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia, de uma doutrina adequada apenas para as cidades-Estado pequenas e em rápida extinção, para uma doutrina aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna.

Para aqueles impregnados da tradição mais antiga, a união da representação e da democracia afigurou-se, às vezes, uma invenção maravilhosa e que marcou época. Assim, no início do século XIX, um autor francês muito admirado por Jefferson, Destutt de Tracy, insistia que Rousseau e Montesquieu estavam obsoletos: "A representação, ou o governo representativo, pode ser considerada uma nova invenção, desconhecida no tempo de Montesquieu [...] A democracia representativa [...] é a democracia tornada praticável por um longo tempo e numa grande extensão territorial" (de Tracy 1811, 19). Em 1820, James Mill proclamou "o sistema de representação" como "a grande descoberta dos tempos modernos", na qual "talvez se encontrará a solução de todas as dificuldades, especulativas e práticas" (Sabine 1964, 695). Em poucos anos, o que de Tracy, James Mill e James Madison haviam visto corretamente como uma transformação revolucionária da democracia tornara-se algo estabelecido: era óbvio e indiscutível que a democracia deve ser representativa⁵.

A transformação da teoria e da prática democrática que resultou dessa união com a representação teve consequências profundas. Trataremos destas com mais profundidade em outros capítulos, mas pode ser útil mencionar algumas delas aqui. A consequência mais importante, como todos sabiam, foi que o governo popular não precisou mais confinar-se aos Estados menores, mas pôde, então, estender-se quase indefinidamente até incluir um grande número de pessoas. Portanto, a ideia de democracia, que poderia ter perecido com o desaparecimento das cidades-Estado, tornou-se pertinente ao mundo moderno dos Estados nacionais.

Dentro da circunscrição bem maior do Estado nacional, as novas concepções de direitos pessoais, liberdade individual e autonomia pessoal puderam florescer. Além disso, problemas importantes que nunca puderam ser resolvidos nos limites estreitos da cidade-Estado – e esses aumentaram em número à medida que aumentava a interdependência – poderiam ser resolvidos com mais eficácia por um governo capaz de criar leis e regulamentos para um território bem maior. Nesse sentido, a capacidade dos cidadãos para se governar foi muito favorecida.

No entanto, a mudança na democracia que resultou de sua união com a representação criou seus próprios problemas. Uma constelação inteiramente nova e altamente complexa de instituições políticas, que somente agora estamos começando a entender, suplantou a assembleia soberana que era elemento decisivo do conceito de democracia da Antiguidade. Essas instituições da democracia representativa deixaram o governo tão longe do *demos* que é possível alguém se perguntar com razão, como fizeram alguns críticos, se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia. Além disso, a ideia mais antiga de democracia monística, na qual as associações políticas autônomas eram consideradas desnecessárias e ilegítimas, transformou-se num sistema político pluralista no qual as associações autônomas eram tidas não somente como legítimas, mas, na verdade, necessárias à democracia em grande escala. Na grande escala do Estado nacional, surgiram vários interesses e grupos de interesse. E esses grupos diversos não foram, de forma alguma, uma bênção sem mistura de maldição. Enquanto na antiga visão o faccionalismo e o conflito eram considerados destrutivos, na nova visão o conflito político passou a ser considerado uma parte normal, inevitável e até mesmo positiva da ordem democrática. Consequentemente, a antiga crença de que os cidadãos podem e devem buscar o bem público em vez de seus objetivos particulares tornou-se mais difícil, se não impossível, de manter à medida que o "bem público" se fragmentou em interesses individuais e grupais.

Assim criou-se um conflito, que ainda está conosco e ao qual teremos de retornar nos capítulos seguintes, entre a teoria e a prática da democracia representativa e as concepções iniciais de governo republicano e democrático, que nunca ficaram completamente esquecidas.

A lógica da igualdade política

Os governos democráticos modernos não foram criados por filósofos ou historiadores familiarizados com a democracia grega, a tradição republicana e o conceito de representação. Seja qual for a influência independente de ideias como essas e por mais complexa que seja a interação de ideias e ações, sabemos que as teorias democráticas não acarretam por si mesmas sua própria concretização.

É óbvio, porém, que o surgimento e a persistência de um governo democrático entre um grupo de pessoas dependem, até certo ponto, de suas *crenças*. Assim, se uma maioria substancial, ou mesmo uma minoria substancial, se opusesse à ideia de democracia e preferisse uma alternativa – o domínio de um monarca ou uma aristocracia, por exemplo – tal grupo dificilmente se governaria democraticamente. Por outro lado, num grupo cujos membros creem que todos são mais ou menos igualmente qualificados para participar das decisões do grupo, a probabilidade é relativamente alta de que eles governarão a si próprios por meio de algum tipo de processo democrático. Não estou preparado para dizer como uma crença assim poderia surgir entre os membros de um grupo. Contudo, em alguns períodos e lugares, ocorrem três circunstâncias que favorecem a crença no processo democrático. Certas pessoas constituem um grupo ou associação bem definidos. O grupo é – ou seus membros acreditam que será – relativamente independente do controle externo. E, finalmente, os membros do grupo percebem-se como mais ou menos igualmente qualificados para governar, pelo menos em princípio. Esse aspecto final de suas crenças talvez possa ser descrito de uma forma mais

específica e um pouco mais abstrata, como se segue. Os membros não creem que nenhum membro por si só e nenhuma minoria de membros sejam tão mais claramente qualificados para governar que possam chegar ao ponto de governar com a permissão de toda a associação. Ao contrário, creem que todos os membros da associação são adequadamente qualificados para participar em pé de igualdade com os outros no processo de governar a associação.

Chamarei a isso de Princípio Forte da Igualdade⁶. Nos capítulos 6 e 7 mostrarei como o Princípio Forte pode ser razoavelmente justificado. O ponto importante aqui é que *se* os membros acreditam que o Princípio Forte é válido, eles provavelmente terão outras crenças que tendem a derivar desse princípio. Essas outras crenças relacionam-se com o tipo de governo dentro da associação que seria compatível com o Princípio Forte. Como veremos no capítulo 8, somente um governo democrático seria totalmente compatível. Não quero dizer que a maioria das pessoas seja altamente lógica em matéria de política. Mas resolver as implicações básicas do Princípio Forte está bem ao alcance dos seres humanos comuns, como já foi provado por inúmeras experiências humanas, em especial porque repetidas vezes ao longo da história da humanidade, alguns grupos de pessoas compreenderam essas implicações e tentaram criar uma ordem política que fosse mais ou menos compatível com esse princípio.

Essas experiências históricas revelam duas características importantes do Princípio Forte. Em primeiro lugar, a crença em algo semelhante a esse princípio e o desenvolvimento de pelo menos um processo democrático primitivo muitas vezes despontou entre pessoas que tinham pouco ou nenhum conhecimento sobre a democracia grega, a tradição republicana ou a descoberta, no século XVIII, da representação. Inúmeras associações tribais desenvolveram formas primitivas de democracia sem nenhum conhecimento a respeito desses ideais ocidentais. Os clubes de comércio (ou sindicatos) que surgiram na Inglaterra no século XVIII adotaram práticas da democracia simples e direta, que mais tarde evoluíram para sistemas representativos – tudo isso

sem ajuda do conhecimento teórico⁷. E afinal, em 500 a.C., os próprios gregos não tinham nenhum precedente no qual se basear. Mais ou menos nessa mesma época, os romanos começavam a fazer a transição de um reinado para uma república aristocrática, independentemente da influência grega. Mais tarde, a democratização mais profunda da república aconteceu principalmente porque os plebeus (e seus líderes) insistiam que eram qualificados o bastante para participar e agir de forma a conseguir sua inclusão, isto é, insistiram, na verdade, que o Princípio Forte se aplicava aos plebeus bem como aos patrícios. As origens do *Ting* dos *vikings*, uma assembleia judiciário-legislativa de homens livres, perderam-se no tempo, mas é evidente que não dependiam de influências externas. A criação do *Althing* na Islândia em 930 e o desenvolvimento de um sistema constitucional quase-democrático sem par na Europa foram rebentos dos colonizadores *vikings* noruegueses que, é seguro afirmar, não sabiam nada sobre a democracia grega e o republicanismo romano, nem sobre teoria política e filosofia, num sentido formal. O que eles certamente sabiam, ou acreditavam, é que eram essencialmente iguais em suas qualificações para participar do governo. Assim ocorreu também com as democracias nas comunidades alpinas que deram os primeiros passos rumo à formação da Confederação Suíça. É improvável que ao derrubar a monarquia e criar uma república no século XVII, os Puritanos, *Levellers* e Comuns tenham sido tão influenciados pela Grécia, por Roma ou pela tradição republicana – embora, naturalmente, estivessem familiarizados com a instituição da representação e a utilizassem – quanto por suas crenças cristãs, de acordo com as quais todos os homens eram não apenas iguais perante Deus, mas igualmente qualificados para entender a palavra de Deus, para participar do governo da Igreja e, por extensão, para governar a comunidade britânica⁸. Em 1646, Richard Overton, um *Leveller*, escreveu, num tratado intitulado *An Arrow Against All Tyrants*:

Pois, pelo nascimento, todos os homens são iguais [...] e assim como Deus nos pôs neste mundo, pela mão da natureza,

cada qual dotado de sua liberdade e singularidade naturais e inatas [...] assim devemos viver, todos igualmente [...] para desfrutar desse direito inato e desse privilégio, todos aqueles que Deus fez livres por natureza [...] Todo homem, por natureza, é um rei, sacerdote – e profeta – em seu circuito e perímetro naturais, dignidades essas das quais ninguém pode fruir em seu lugar exceto por delegação, entrega em confiança ou livre consentimento daquele que detém esse direito (Woodhouse 1938, 69)

Foram ideias como essas que os Puritanos trouxeram com eles quando fugiram para o Novo Mundo.

Essas e outras experiências históricas revelam um outro ponto importante sobre o Princípio Forte: ele não precisa ser necessariamente aplicado de forma muito ampla. Pelo contrário, é mais comum vê-lo ser interpretado de uma forma altamente exclusiva. Vimos que os cidadãos de Atenas não acreditavam que o Princípio Forte se aplicasse à maioria dos adultos de Atenas – mulheres, metecos e escravos. Em Veneza, tão admirada pelos teóricos republicanos, de Guicciardini a Rousseau, os nobres estenderam o princípio apenas a si próprios, uma diminuta minoria da população veneziana. Na verdade, como o Princípio Forte não especifica o seu próprio alcance, suas implicações são tão poderosas para os aristocratas quanto para os comuns. O princípio se aplicaria igualmente bem a uma democracia com sufrágio universal e a instituições aristocráticas como a Câmara dos Lordes ou o Colégio Cardinalício.

Assim, sempre que os membros de um grupo ou associação vêm a crer que o Princípio Forte se aplica *a eles*, os imperativos do conhecimento prático e lógico tenderão fortemente a levá-los à adoção de um processo mais ou menos democrático *em seu meio*. Poderíamos descrever a “democracia” resultante disso como democrática no que tange ao seu próprio *demos*, mas não necessariamente democrática no que diz respeito a todas as pessoas sujeitas às decisões coletivas do *demos*.

Mais uma vez, deparamo-nos com um problema que não foi satisfatoriamente resolvido por nenhuma das fontes

importantes da teoria e da prática democráticas descritas neste capítulo. Ainda que todas as pessoas adequadamente qualificadas para participar da tomada de decisões coletivas devessem, por direito, ser incluídas no *demos*, e este devesse tomar decisões coletivas por um processo democrático, que pessoas *são* adequadamente qualificadas e, portanto, deveriam ser incluídas no *demos*? Como vamos descobrir, assim como a democracia em suas origens não forneceu uma resposta conclusiva a essa questão, também as principais justificativas já oferecidas para a democracia moderna deixam de respondê-la satisfatoriamente. É evidente, pois, que uma de nossas principais tarefas, a ser empreendida no capítulo 9, será encontrar uma resposta satisfatória.

Capítulo 15

A segunda transformação democrática: da cidade-Estado para o Estado-nação

As ideias e práticas democráticas modernas são o produto de duas transformações importantes na vida política. A primeira, como vimos, varreu a Grécia e Roma antigas no século V a.C. e recuou do mundo mediterrâneo antes do início da Era Cristã. Mil anos mais tarde, algumas cidades-Estado da Itália medieval também se transformaram em governos populares, que no entanto recuaram durante o Renascimento. Em ambos os casos, o lugar das ideias e práticas democráticas e republicanas era a cidade-Estado. Em ambos os casos, os governos populares foram, em última instância, submersos no domínio imperial ou oligárquico.

A segunda transformação importante, da qual somos herdeiros, iniciou-se com o afastamento gradual da ideia de democracia de seu lugar histórico na cidade-Estado rumo à esfera mais ampla da nação, país ou Estado nacional¹. Como movimento político e, às vezes, como conquista – não somente como ideia – essa segunda transformação adquiriu, no século XIX, um grande impulso na Europa e no mundo de língua inglesa. Durante o século XX, a ideia de democracia deixou de ser, como fora até então, uma doutrina provinciana adotada apenas no Ocidente por uma pequena parte da população mundial e concretizada por alguns séculos num pedaço minúsculo do mundo. Embora esteja longe de ser uma conquista mundial, na segunda metade do século XX a democracia, no sentido moderno, ganhou

força quase universal como uma ideia política, uma aspiração e uma ideologia.

A transformação

Todavia, este segundo grande movimento de ideias e práticas democráticas transformou profundamente o modo pelo qual a noção de um processo democrático foi, ou pode ser, alcançada. A causa mais poderosa dessa transformação, ainda que não a única, é a mudança de lugar da cidade-Estado para o Estado nacional. Além do Estado nacional, existe agora a possibilidade de associações políticas supranacionais ainda maiores e mais inclusivas. Embora o futuro seja conjectural, o aumento na escala da ordem política já produziu um Estado democrático moderno profundamente diferente da democracia da cidade-Estado.

Por mais de dois mil anos – da Grécia clássica ao século XVIII – um dos pressupostos dominantes no pensamento político ocidental tem sido o de que nos Estados democráticos e republicanos, o corpo de cidadãos e o território do Estado devem ser ambos pequenos – com efeito, minúsculos, pelos padrões modernos. Geralmente, partia-se do princípio de que o governo democrático ou republicano era adequado apenas para Estados pequenos². Por conseguinte, a ideia e os ideais da pólis, a pequena cidade-Estado unitária de familiares e amigos, perduraram até bem depois que as cidades-Estado em si tivessem quase desaparecido como fenômeno histórico.

Apesar das derrotas notáveis dos persas pelos gregos, a longo prazo a pequena cidade-Estado não foi páreo para um vizinho maior decidido a tornar-se um império, como bem demonstraram a Macedônia e Roma. Muito mais tarde, o surgimento do Estado nacional, com frequência acompanhado de uma concepção ampliada do que é ser uma nação, superou as cidades-Estado e outros principados diminutos. Atualmente, apenas umas poucas exceções como San Marino e Liechtenstein sobrevivem como legados pitorescos de um passado desaparecido.

Como resultado do surgimento dos Estados nacionais a partir de meados do século XVII em diante, a ideia de democracia não teria tido um futuro viável se seu lugar não houvesse sido transferido da cidade-Estado para o Estado nacional. No *Contrato social* (1762), Rousseau ainda se apegava à visão mais arcaica de um povo que deteria o controle final do governo de um Estado pequeno o bastante em população e território a ponto de permitir que todos os cidadãos se reunissem para o exercício de sua soberania numa única assembleia popular. Entretanto, menos de um século depois a crença de que a nação, ou o país, era a unidade "natural" do governo soberano era algo tido como tão óbvio que, em sua obra *Considerations on Representative Government*, John Stuart Mill descartava, numa única frase que resumia o que para ele e seus leitores podia ser tomado como uma verdade óbvia, a sabedoria convencional de mais de dois mil anos, ao rejeitar o pressuposto de que o autogoverno necessariamente exigia uma unidade pequena o bastante para permitir a reunião de todo o corpo de cidadãos em assembleia (Mill [1861] 1958, 55).

Porém, nem Mill conseguiu ver por completo quão radicalmente o grande aumento em escala necessariamente transformaria as instituições e práticas da democracia. Ao menos oito consequências importantes advieram daquela mudança histórica de lugar da democracia. Tomadas em conjunto, elas criam um contraste agudo entre o Estado democrático moderno e os ideais e práticas mais antigos dos governos democráticos e republicanos. Consequentemente, esse descendente moderno da ideia democrática convive com memórias ancestrais que evocam, sem cessar, o lamento fúnebre segundo o qual as práticas atuais se afastaram em demasia dos ideais antigos (como se as práticas antigas não estivessem, elas próprias, muito aquém dos ideais antigos).

Oito consequências

Passo a resumir as principais consequências do enorme aumento em escala. Nos capítulos seguintes, discutirei várias delas em profundidade.

Representação

A mudança mais óbvia, sem dúvida, é que os representantes substituíram quase por completo a assembleia dos cidadãos da democracia antiga (a frase de Mill na qual ele descarta a democracia direta ocorre num trabalho sobre o governo *representativo*). Já descrevi o modo pelo qual a representação, originalmente uma instituição não democrática, veio a ser adotada como um elemento essencial da democracia moderna (capítulo 2). Mais algumas palavras podem ajudar a pôr a representação em perspectiva.

Como um meio de ajudar a democratizar os governos dos Estados nacionais, a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala.

Os primeiros esforços bem-sucedidos para democratizar o Estado nacional ocorreram, tipicamente, em países que já dispunham de corpos legislativos destinados a representar interesses sociais bastante distintos: dos aristocratas e dos comuns, o interesse dos proprietários de terras, o interesse comercial e similares. À medida que os movimentos por maior democratização ganharam força, portanto, o desenho de um poder legislativo "representativo" não precisou ser tecido a partir das fibras diáfanas das ideias democráticas abstratas; já existiam órgãos legislativos e representantes concretos, ainda que não democráticos. Em consequência disso, os defensores da reforma, os quais a princípio raramente tinham a intenção de criar uma democracia inclusiva, procuraram tornar os órgãos legislativos existentes mais "representativos" através da ampliação das liberdades, da adoção de um sistema eleitoral que tornaria os membros mais representativos do eleitorado e da garantia de eleições livres e conduzidas com justiça. Além disso, procuraram garantir que o representante executivo mais importante (o presidente, o primeiro ministro, o gabinete ou o governador) fosse escolhido por uma maioria do legislativo (ou da casa popular) ou pelo eleitorado em geral.

Embora essa breve descrição de um caminho geral para a democratização não faça justiça a muitas variações importantes em cada país, algo mais ou menos nessa linha ocorreu nos primeiros Estados nacionais a serem democratizados. Isso ocorreu, por exemplo, nas colônias americanas antes da revolução – um período de cento e cinquenta anos de desenvolvimento pré-democrático cuja importância é, muitas vezes, subestimada – e, após a independência, nos treze estados americanos. É certo que, ao criar os Artigos da Confederação após a independência, os líderes americanos tiveram de criar um congresso nacional praticamente do nada; e, logo em seguida, o Congresso dos Estados Unidos foi moldado em sua forma mais duradoura na Convenção Constituinte de 1787. No entanto, ao criar a Constituição, os delegados da Convenção sempre tomaram, como ponto de partida, as características específicas do sistema constitucional britânico – principalmente o rei, o parlamento bicameral, o primeiro ministro e o gabinete – ainda que tivessem alterado esse modelo para adaptá-lo às novas condições de um país formado por treze estados soberanos, sem um monarca para servir como chefe de Estado ou os pares hereditários para compor uma câmara de lordes. Embora sua solução para a escolha de um chefe executivo – um colégio eleitoral – demonstrasse ser incompatível com os impulsos democratizantes da época, na prática o presidente rapidamente passou a ser escolhido por meio de um processo que, para todos os efeitos, era uma eleição popular.

Na Grã-Bretanha, onde ao final do século XVIII o primeiro-ministro já havia se tornado dependente da confiança das maiorias parlamentares, um dos principais objetivos dos movimentos pela democratização de 1832 em diante era ampliar o direito de votar nos membros do Parlamento e garantir que as eleições parlamentares fossem justas e livres³. Nos países escandinavos, nos quais, como na Inglaterra, os corpos legislativos já existiam desde a Idade Média, a tarefa era tornar o primeiro-ministro dependente do parlamento (e não do rei) e expandir o sufrágio para as eleições parlamentares. O mesmo ocorria na Holanda e na Bélgica. Em-

bora entre a revolução de 1789 e a Terceira República em 1871 a França houvesse tomado um caminho um pouco diferente (a expansão do sufrágio geralmente acompanhara o despotismo executivo), o que os movimentos democráticos reivindicavam não era algo tão diferente do que estava acontecendo em outros lugares. As instituições políticas do Canadá, da Austrália e da Nova Zelândia foram moldadas por suas próprias experiências coloniais, as quais incluíam elementos significativos de governo parlamentar, bem como pelos sistemas constitucionais britânico e norte-americano.

O propósito dessa história resumida é enfatizar o fato de que os movimentos pela democratização dos governos dos Estados nacionais na Europa e na América não se iniciaram a partir de uma tábula rasa. Nos países que foram os principais centros de democratização bem-sucedida do final do século XVIII até cerca de 1920, os órgãos legislativos, sistemas de representação e até mesmo as eleições já eram instituições conhecidas. Em consequência disso, algumas das instituições mais marcantes da democracia moderna, inclusive o próprio governo representativo, não foram simplesmente o produto de raciocínios abstratos sobre os requisitos de um processo democrático. Ao contrário, resultaram de modificações específicas e sucessivas de instituições políticas já existentes. Se elas tivessem sido gestadas apenas por defensores da democracia trabalhando exclusivamente com projetos abstratos para o processo democrático, os resultados provavelmente teriam sido muito diferentes.

Todavia, seria um equívoco interpretar a democratização dos corpos legislativos existentes como nada mais que adaptações *ad hoc* de instituições estabelecidas. Uma vez feita a transição de lugar da democracia para o Estado nacional, a lógica da igualdade política, agora aplicada a países muito maiores que a cidade-Estado, implicava claramente que a maior parte da legislação teria de ser sancionada, não pelos cidadãos em assembleia, mas por seus representantes eleitos⁴. Pois ficou evidente então, como é evidente agora, que o número de cidadãos que podem se reunir em assembleia (ou que têm a oportunidade de fazer algo a mais além

de votar) deve necessariamente decrescer à medida que o número de cidadãos em geral cresce além de um número relativamente pequeno, ainda que indefinido. Terei algo mais a dizer sobre o problema da participação em breve. Aqui, o que pretendo deixar claro é que o governo representativo não foi enxertado na ideia democrática simplesmente devido à inércia e à familiaridade das instituições que já existiam. Aqueles que tomaram para si a tarefa de modificar essas instituições tinham plena consciência do fato de que, a fim de poder aplicar a lógica da igualdade política à grande escala do Estado nacional, a democracia “direta” das assembleias de cidadãos precisava ser substituída (ou, ao menos, complementada) pelos governos representativos. Essa observação foi feita repetidas vezes até que, como em Mill, ela pudesse ser inteiramente considerada um princípio. Até mesmo os suíços, com sua longa tradição de governo de assembleia nos antigos cantões, reconheceram que os plebiscitos nacionais não conseguiam desempenhar adequadamente as funções de um parlamento nacional.

Entretanto, como previu corretamente Rousseau no *Contrato social*, a representação estava destinada a alterar a natureza da cidadania e do processo democrático. Como veremos, a democracia em grande escala carece de algumas das potencialidades da democracia em pequena escala. O que nem sempre se percebe é que o reverso também é verdadeiro.

Expansão ilimitada

Uma vez que a representação fora adotada como solução, as barreiras ao tamanho de uma unidade democrática determinada pelos limites de uma assembleia numa cidade-Estado foram eliminadas. Em princípio, nenhum país ou população podiam ser vastos demais para um governo representativo. Em 1787, os Estados Unidos tinham uma população de cerca de quatro milhões, o que já era algo gigantesco de acordo com os padrões da pólis grega ideal. Alguns delegados à Convenção Constitucional ousaram prever os

Estados Unidos no futuro com 100 milhões ou mais de habitantes, um número finalmente ultrapassado em 1915. Em 1950, quando a Índia estabeleceu seu sistema republicano parlamentar, sua população chegava a cerca de 350 milhões e continuava a crescer. Por enquanto, é impossível especificar um teto máximo teórico.

Limites para a democracia participativa

Como consequência direta do crescimento em escala, porém, algumas formas de participação política são *inerentemente* mais limitadas nas poliarquias, comparadas ao que eram nas cidades-Estado. Não quero dizer que a participação nas cidades-Estado democráticas ou republicanas verdadeiramente alcançassem algo nem sequer próximo dos limites de suas potencialidades. Mas existiam, em muitas cidades-Estado medievais, possibilidades teóricas que não existem num país democrático, mesmo que pequeno, por causa da magnitude absoluta de seu corpo de cidadãos e (com menos importância) de seu território. O limite teórico da participação política efetiva, mesmo com os meios de comunicação modernos, diminui rapidamente à medida que diminui a escala. A consequência disso é que, em média, um cidadão dos Estados Unidos, ou mesmo da Dinamarca, não consegue participar da vida política tão plenamente quanto o número médio de um *demos* muito menor, num Estado muito menor. Quero retomar esse ponto no capítulo seguinte.

Diversidade

Embora a relação entre escala e diversidade não seja linear, quanto maior e mais inclusiva uma unidade política, mais seus habitantes tendem a *exibir* uma grande diversidade de modos pertinentes à vida política: nas fidelidades locais e regionais, nas identidades étnicas e raciais, na religião, nas crenças políticas e nas ideologias, nas ocupações, nos estilos

de vida, e assim por diante. A população relativamente homogênea de cidadãos unidos por laços comuns à cidade, língua, raça, história, mitos, deuses e religião, a qual era uma parte tão manifesta da visão de democracia da antiga cidade-Estado, tornou-se algo impossível, para todos os efeitos práticos. No entanto, o que agora é possível, como podemos perceber, é um sistema político além da concepção dos defensores pré-modernos do governo popular: governos representativos com eleitorados inclusivos e um amplo leque de direitos e liberdades pessoais, os quais podem ser encontrados em grandes países de extraordinária diversidade.

Conflito

Em consequência dessa diversidade, porém, as divisões políticas se multiplicam, o conflito torna-se um aspecto inevitável da vida política e o pensamento e as práticas políticas tendem a aceitar o conflito, não como uma aberração, mas como uma característica normal da política.

Um símbolo admirável dessa mudança é James Madison, que, na Convenção Constitucional Americana de 1787, e mais tarde em sua defesa desta no *Federalista*, bateu de frente com a visão histórica que ainda se refletia nas objeções antifederalistas ao absurdo e à iniquidade da tentativa de formar uma república democrática numa escala tão grotesca quanto a que seria formada pela união federal das treze colônias. Numa polêmica brilhante, Madison argumentou que, uma vez que os conflitos de interesse fazem parte da natureza do homem e da sociedade e a expressão desses conflitos não poderia ser suprimida sem que se suprimisse a liberdade, a melhor cura para os males do sectariano seria o aumento da escala. Como ele pretendia demonstrar, uma vantagem clara do governo republicano na escala maior do Estado nacional seria, ao contrário da visão tradicional, uma probabilidade muito menor de que os conflitos políticos gerassem um conflito civil grave do que a probabilidade de que isso ocorresse no círculo mais limitado da cidade-Estado.

Portanto, em contradição com a ideia clássica, segundo a qual se pode esperar que um corpo de cidadãos mais homogêneo não apenas compartilhe crenças semelhantes acerca do bem comum, como também aja de acordo com essas crenças, a noção de bem comum é submetida a uma grande distensão a fim de poder englobar os laços, fidelidades e crenças heterogêneos formados num corpo de cidadãos diversos, com uma multiplicidade de cisões e conflitos. Na verdade, essa distensão esgarça de tal modo o conceito de bem comum que cabe nos perguntarmos se ele pode, agora, ser pouco além de uma lembrança comovente de uma ideia antiga, a qual mudanças irreversíveis tornaram irrelevante para as condições da vida política moderna e pós-moderna. Retornaremos a esse problema nos capítulos 20 e 21.

Poliarquia

A mudança de escala e suas consequências – o governo representativo, maior diversidade, um aumento nas cisões e conflitos – contribuiu para o desenvolvimento de um conjunto de instituições políticas que, como um todo, distinguem a democracia representativa moderna de todos os outros sistemas políticos, sejam eles não democráticos ou sistemas democráticos mais antigos. Denominou-se esse tipo de sistema político *poliarquia*, um termo que utilizo com frequência⁵.

A poliarquia pode ser compreendida de vários modos: como um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também de democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema (à moda de Schumpeter) de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos (discutidos

anteriormente, no capítulo 11); ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala. Embora esses modos de interpretar a poliarquia sejam diferentes em aspectos interessantes e importantes, eles não são incompatíveis. Ao contrário, se complementam. Simplesmente enfatizam diversos aspectos ou consequências das instituições que servem para distinguir as ordens políticas poliárquicas das não poliárquicas.

Daqui a pouco, examinarei a poliarquia no último sentido, como um conjunto de instituições políticas necessárias à democracia em grande escala. Em alguns dos capítulos seguintes, veremos como o desenvolvimento da poliarquia depende de certas condições essenciais; como, na ausência de uma ou mais dessas condições, a poliarquia pode sucumbir; e como a poliarquia pode às vezes ser restaurada após conflitos civis e governos autoritários. Também trataremos da atual extensão da poliarquia no mundo e de suas possibilidades no futuro.

Pluralismo social e organizacional

Um outro fator paralelo ao tamanho maior da ordem política e às consequências descritas até aqui – a diversidade, o conflito, a poliarquia – é a existência, nas poliarquias, de um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também no que diz respeito ao próprio governo: é o chamado *pluralismo* ou, mais especificamente, o pluralismo social e organizacional⁶.

A expansão dos direitos individuais

Embora não tão diretamente relacionada à mudança na escala, uma das diferenças mais significativas entre a poliarquia e todos os outros sistemas democráticos e republicanos mais antigos é a expansão estarrecedora dos direitos individuais ocorrida nos países com governos poliárquicos.

Na Grécia clássica, como vimos no capítulo 1, a liberdade era um atributo da afiliação a uma cidade em particular, na qual um cidadão era livre em virtude das determinações da lei e do direito de participar das decisões da assembleia (supra, p. 22 e p. 345, notas 16 e 17). Pode-se afirmar que, num grupo pequeno e relativamente homogêneo de cidadãos ligados por laços de família, amizade, vizinhança, comércio e identidade cívica, a participação com os concidadãos em todas as decisões que afetam a vida comum e, por conseguinte, o exercício da autodeterminação quanto à vida da comunidade, são liberdades tão fundamentais e abrangentes que os outros direitos e liberdades perdem muito de sua importância. No entanto, como contrapeso a essa idealização, é necessário acrescentar que as comunidades pequenas geralmente são menos conhecidas por sua liberdade que por sua opressividade, particularmente com relação aos não conformistas. Até mesmo Atenas demonstrou ser intolerante para com Sócrates. Por mais excepcional que fosse a convicção de Sócrates, ele não tinha o “direito constitucional” de pregar ideias dissidentes.

Por contraste, como indiquei no capítulo 13, em países com governos poliárquicos, o número e a variedade de direitos individuais que são legalmente especificados e efetivamente sancionados aumentaram com o passar do tempo. Além disso, como a cidadania nas poliarquias expandiu-se até incluir quase toda a população adulta, praticamente todos os adultos detêm direitos políticos primários; os escravos, metecos e mulheres excluídos da cidadania plena nas democracias gregas adquiriram todos os direitos da cidadania nos países democráticos modernos. Finalmente, muitos direitos individuais, como o direito a um julgamento justo, não são restritos apenas aos cidadãos: são extensivos a outros também, em alguns casos a toda a população de um país.

Seria absurdo atribuir essa extraordinária expansão dos direitos individuais nas poliarquias simplesmente aos efeitos do tamanho. No entanto, ainda que a escala maior da sociedade seja apenas uma dentre várias causas, e provavel-

mente nem mesmo a mais importante, ela indubitavelmente contribuiu de alguma forma para a expansão dos direitos individuais. Para começar, a democracia em grande escala requer as instituições da poliarquia e, como vimos, essas instituições necessariamente incluem direitos políticos primários – direitos que vão muito além daqueles que os cidadãos detinham nas primeiras ordens democráticas e republicanas. Ademais, a maior escala provavelmente estimula uma preocupação quanto aos direitos como alternativas à participação nas decisões coletivas. Pois, à medida que a escala social aumenta, cada pessoa necessariamente conhece e é conhecida por uma proporção cada vez menor de todas as outras. Na verdade, cada cidadão é um estranho para um número cada vez maior de outros cidadãos. Os laços sociais e o conhecimento pessoal entre os cidadãos cedem à distância social e ao anonimato. Nessas circunstâncias, os direitos pessoais vinculados à cidadania – ou simplesmente à condição de pessoa – podem assegurar uma esfera de liberdade pessoal que a participação nas decisões políticas não pode. Além disso, à medida que crescem a diversidade e as decisões políticas e o conflito entre antagonistas políticos se torna um aspecto normal e aceito da vida política, os direitos individuais podem ser vistos como um substituto para o consenso político. Se pudesse haver uma sociedade sem conflitos de interesse, ninguém teria muita necessidade de direitos pessoais: o que um cidadão quisesse seria querido por todos. Embora nenhuma sociedade jamais tenha sido tão homogênea ou consensual, até mesmo onde o consenso é imperfeito, mas elevado, a maioria das pessoas poderia ter certeza de fazer parte da maioria com tanta frequência que seus interesses básicos sempre seriam preservados nas decisões coletivas. Mas se os conflitos de interesse são normais e os resultados das decisões, altamente incertos, os direitos pessoais oferecem um modo de garantir para todos um certo espaço livre que não pode ser facilmente violado pelas decisões políticas comuns.

A poliarquia

A poliarquia é uma ordem política que, em âmbito mais geral, distingue-se por duas características amplas: a cidadania é extensiva a um número relativamente alto de adultos e os direitos de cidadania incluem não apenas a oportunidade de opor-se aos funcionários mais altos do governo, mas também a de removê-los de seus cargos por meio do voto. A primeira característica distingue a poliarquia de sistemas mais exclusivos de governo nos quais, embora a oposição seja permitida, os governos e seus oponentes legais são restritos a um grupo pequeno, como foi o caso na Grã-Bretanha, na Bélgica, na Itália e em outros países antes do sufrágio em massa. A segunda característica distingue a poliarquia dos regimes nos quais, embora os adultos em sua maioria sejam cidadãos, a cidadania não inclui o direito de se opor ao governo e de removê-lo do poder por meio do voto, como ocorre nos regimes autoritários modernos.

As instituições da poliarquia

Mais especificamente, e para dar mais conteúdo a essas duas características gerais, a poliarquia é uma ordem política que se distingue pela presença de sete instituições, todas as quais devem existir para que um governo possa ser classificado como uma poliarquia.

1. *Funcionários eleitos.* Os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais.
2. *Eleições livres e justas.* Os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara.
3. *Sufrágio inclusivo.* Praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo.
4. *Direito de concorrer a cargos eletivos.* Praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no

governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio.

5. *Liberdade de expressão*. Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.
6. *Informação alternativa*. Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei.
7. *Autonomia associativa*. Para alcançar seus vários direitos, inclusive aqueles relacionados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse.

É importante entender que essas afirmações caracterizam direitos, instituições e processos reais, e não simplesmente nominais. Na verdade, os países do mundo podem receber classificações aproximadas dependendo do quanto essas instituições estão presentes, no sentido realista do termo. Conseqüentemente, as instituições podem servir como critérios para decidir que países são governados por poliarquias hoje, ou o foram no passado. Essas posições e classificações podem então ser utilizadas, como veremos mais tarde, para investigar as condições que favorecem ou prejudicam as chances da poliarquia.

Poliarquia e democracia

Porém, é óbvio que não estamos tratando da poliarquia apenas porque ela é um tipo de ordem política característica do mundo moderno. Aqui, ela nos interessa principalmente em razão de sua influência sobre a democracia. Qual é, portanto, a relação entre a poliarquia e a democracia?

Em poucas palavras, as instituições da poliarquia são necessárias à democracia em grande escala, particularmente na escala do Estado nacional moderno. Vistas sob um ângulo um pouco diferente, todas as instituições da poliarquia são necessárias para a consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país. Dizer que todas as sete instituições são necessárias não é o mesmo que afirmar que elas são suficientes. Em capítulos posteriores, quero explorar algumas possibilidades para maior democratização dos países governados pela poliarquia.

A relação entre a poliarquia e os requisitos do processo democrático é especificada na tabela 15.1.

Uma avaliação da poliarquia

É uma característica dos democratas que vivem em países governados por regimes autoritários nutrir a esperança fervorosa de que, um dia, seu país vá atingir o limiar da poliarquia. É uma característica dos democratas que vivem em países há muito governados por uma poliarquia crer que a poliarquia não é democrática o suficiente e que deveria se tornar mais democrática. Entretanto, apesar de os democratas descreverem muitas visões diferentes de qual deve ser o próximo estágio da democratização, até agora nenhum país transcendeu a poliarquia e alcançou um estágio “mais elevado” da democracia.

Embora os intelectuais nos países democráticos nos quais a poliarquia existe sem interrupções há várias gerações com frequência se cansem de suas instituições e desprezem suas falhas, não é difícil compreender por que os democratas que são privados dessas instituições as consideram altamente desejáveis, com arestas e tudo. Ora, a poliarquia oferece um amplo leque de direitos humanos e liberdades que nenhuma outra alternativa do mundo real consegue igualar. É intrínseca à poliarquia em si uma generosa zona de liberdade e autonomia que não pode ser profunda e persistentemente invadida sem que a própria poliarquia seja destruída. E como

Tabela 15.1 A poliarquia e o processo democrático

As seguintes instituições...	são necessárias para satisfazer os seguintes critérios
1. Funcionários eleitos 2. Eleições livres e justas	I. Igualdade de voto
1. Funcionários eleitos 3. Sufrágio inclusivo 4. Direito de concorrer a cargos eletivos 5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	II. Participação efetiva
5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	III. Compreensão esclarecida
1. Funcionários eleitos 2. Eleições livres e justas 3. Sufrágio inclusivo 4. Direito de concorrer a cargos eletivos 5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	IV. Controle da agenda
3. Sufrágio inclusivo 4. Direito de concorrer a cargos eletivos 5. Liberdade de expressão 6. Informação alternativa 7. Autonomia associativa	V. Inclusão

as pessoas nos países democráticos têm, como vimos, um gosto por outros direitos, liberdades e prerrogativas, essa zona essencial é ainda mais ampliada. Embora as instituições da poliarquia não garantam a facilidade e o vigor de participação dos cidadãos que, em princípio, poderiam existir na pequena cidade-Estado, tampouco garantam que os

governos sejam cuidadosamente controlados pelos cidadãos ou que as políticas correspondam invariavelmente aos desejos de uma maioria de cidadãos, elas reduzem ao extremo a possibilidade de que um governo vá insistir por muito tempo em políticas que ofendam profundamente a maioria dos cidadãos. Além disso, essas instituições até mesmo tornam rara a possibilidade de que um governo imponha políticas que despertem a oposição de um número substancial de cidadãos, os quais tentariam derrubar essas políticas mediante o uso vigoroso dos direitos e oportunidades à sua disposição. Se por um lado o controle dos cidadãos sobre as decisões coletivas é mais anêmico do que o controle robusto que eles exerceriam caso o sonho da democracia participativa viesse a se concretizar, por outro lado a capacidade dos cidadãos de vetar a reeleição e as políticas dos funcionários eleitos é um meio poderoso ao qual eles recorrem frequentemente para evitar que os funcionários imponham políticas indesejáveis a muitos cidadãos.

Portanto, comparada a suas alternativas históricas e reais, a poliarquia é uma das criações mais extraordinárias do engenho humano. No entanto, ela fica inquestionavelmente aquém de realizar o processo democrático. De um ponto de vista democrático, muitas questões podem ser levantadas quanto às instituições da democracia em grande escala no Estado nacional, conforme existem hoje. A meu ver, as questões mais importantes, às quais dedico o restante deste livro, são as seguintes:

1. Como podemos (se é que podemos), nas condições do mundo moderno e pós-moderno, concretizar as possibilidades da participação política que estavam presentes em teoria, embora quase nunca fossem totalmente concretizadas na prática, nas democracias e repúblicas em pequena escala?

2. Acaso a poliarquia pressupõe condições que faltam, e continuarão a faltar, à maioria dos países? Portanto, será que a maior parte dos países são inadequados à poliarquia e, ao contrário, predispostos ao colapso da democracia e ao domínio autoritário?

3. Será que a *democracia* em grande escala é mesmo possível, ou será que as tendências à burocratização e à oligarquia necessariamente privam a democracia de seus significados e de suas justificativas essenciais?

4. Acaso o pluralismo inerente à democracia em grande escala enfraquece fatalmente as chances de se alcançar o bem comum? Na verdade, será que existe mesmo um bem comum em algum grau significativo?

5. Por fim, seria possível ir além do limiar histórico da poliarquia e chegar a uma realização mais completa do processo democrático? Em suma, dados os limites e as possibilidades de nosso mundo, será realista a possibilidade de uma terceira transformação?

Capítulo 16

Democracia, poliarquia e participação

Uma das consequências de se transferir a ideia da democracia da cidade-Estado para o Estado nacional é que as oportunidades que os cidadãos têm de participar plenamente das decisões coletivas são mais limitadas do que seriam, ao menos teoricamente, num sistema muito menor. Para a maioria das pessoas hoje em dia, esses limites parecem ser algo muito natural. No entanto, a natureza da ideia democrática e suas origens não permitem que morra por completo a esperança de que os limites possam ser transcendidos mediante a criação de novas (ou da recriação de antigas) formas e instituições democráticas. Consequentemente, uma forte contracorrente favorável ao ideal de uma democracia plenamente participativa persiste entre os defensores da democracia, que muitas vezes retomam a visão democrática mais antiga, refletida no *Contrato social* de Rousseau e nas imagens da democracia grega (não tanto como ela existia na realidade histórica, mas sim na pólis idealizada).

Algumas das questões centrais surgem à medida que Jean-Jacques e James retomam seu diálogo:

JAMES: Tenho notado muitas vezes, Jean-Jacques, que embora você aceite todos os benefícios da democracia moderna, incluindo o direito de dizer tudo o que quiser – um direito que você, obviamente, aprecia muito, já que o exerce com tanta frequência – você sempre parece, não obstante, denegrir as instituições e as conquistas dessa mesma demo-

cracia. Às vezes acho que, nos países democráticos, o colapso da democracia tem menos risco de ser provocado por seus oponentes que por seus defensores utopistas. Com amigos como você...

JEAN-JACQUES: ... a democracia não precisa de inimigos. Definitivamente um golpe baixo, James. Esse não é o seu estilo e não está à sua altura, meu bom amigo. Você fala da democracia. Se a critico, é porque o que você e outros insistem em chamar de "democracia moderna" não é, nem pode ser, muito democrática. Por que não dar às coisas os seus verdadeiros nomes e chamar a democracia moderna de "oligarquia"?

JAMES: Desculpe se o ofendi, Jean-Jacques. Achei meu comentário totalmente exato. Mas vejo que você está pronto para brigar, portanto, vou me abrigar enquanto você mira e abre fogo. Vá em frente, por favor.

JEAN-JACQUES: Obrigado. Não será perfeitamente óbvia a razão pela qual o que você chama de "poliarquia" é um substituto lamentável para a verdadeira democracia?

JAMES: Desculpe, mas aprendi que a expressão "verdadeira democracia" geralmente significa ou uma democracia irreal ou uma opressão real, e geralmente ambas. Porém, aguardo seu esclarecimento. Até farei a pergunta que você quer que eu faça: por que a poliarquia seria um substituto lastimável para a verdadeira democracia?

JEAN-JACQUES: Porque nenhum governo na escala de um país pode realmente ser democrático. A democracia, como era compreendida na era clássica, significava, acima de tudo, a participação direta dos cidadãos; ou a democracia era *participativa* ou era uma farsa. Seguindo a tradição antiga, Rousseau concordava com a ideia de que, para que os cidadãos fossem realmente soberanos, deveriam ser capazes de se reunir para governar numa assembleia soberana. Para tal, o corpo de cidadãos tinha de ser pequeno – e, naquele tempo, o território do Estado também. Como ele observou, quanto maior o número de cidadãos, menor terá de ser, necessariamente, a porção média de governo que caberá a cada cidadão. Num grande Estado, essa porção é infinitesimalmente pequena. Ele observou: "O povo inglês pensa ser livre.

Ele se engana enormemente. Ele é livre apenas durante a eleição dos membros do Parlamento. Tão logo eles são eleitos, o povo inglês é um escravo, é nada" (Rousseau 1978, livro 3, cap. 15, p. 102). Sei que isso é difícil de entender para as pessoas acostumadas apenas com a poliarquia, mas um ateniense teria compreendido tudo imediatamente.

JAMES: Não quero nos desviar de nossa argumentação começando uma discussão interminável sobre "o que Rousseau quis dizer realmente", a qual deixarei de bom grado para aqueles que apreciam esse tipo de coisa. Assim, vou ignorar a definição perversa de democracia no *Contrato social*, onde Rousseau estipula que, numa "democracia", o povo não apenas deve criar as leis, mas também administrá-las. Portanto, a "democracia" era impossível. "Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não é adequado aos homens." Em sua definição, ele está totalmente certo. Mas o que ele chamou de república, nós chamaríamos de democracia direta ou, o que é ainda mais exato, uma democracia de assembleia. Também vou ignorar o fato de que somente no *Contrato social* ele considerou a representação algo totalmente inaceitável. Em sua obra anterior, ele a via como uma solução sensata; o mesmo ocorreu na obra seguinte. Suponho que para ele, como para nós, era óbvio que, sem os governos representativos, a Polônia e a Córsega, por exemplo, jamais poderiam ser repúblicas (ver, especialmente, Fralin 1978).

JEAN-JACQUES: Concordo que esta argumentação não pode progredir com base em investigações acadêmicas sobre Rousseau. Não o mencionei com o intuito de ter um Grande Nome a meu favor e assim persuadir você melhor, pois ambos sabemos que isso não prova nada – embora Deus saiba que essa é uma forma comum de argumentação nessas questões. Eu o mencionei apenas porque creio que ele estava totalmente certo quanto às consequências do tamanho para a participação política.

JAMES: Talvez isso vá surpreendê-lo, mas eu também penso assim. Não vejo como alguém poderia negar que a oportunidade para cada cidadão de participar *diretamente* nas

decisões coletivas, exceto através do voto, tem de ser inversamente proporcional ao tamanho. É justamente por isso que os defensores da democracia em larga escala admiravam tanto a representação. A representação é a solução óbvia para um problema que, de outra forma, seria insolúvel.

JEAN-JACQUES: Mas você não acaba de admitir que a representação não resolve o problema da participação? E também não admitiu, por conseguinte, que o problema da participação simplesmente não pode ser resolvido num grande sistema? Portanto, ele só pode ser resolvido em termos clássicos: através da democracia em pequena escala.

JAMES: O que você e outros defensores da democracia de assembleia parecem não reconhecer é quão rapidamente sua própria argumentação se volta contra vocês. Já concordei que, à medida que cresce o corpo de cidadãos, as oportunidades para sua participação direta nas decisões devem, necessariamente, declinar. Isso ocorre porque, ainda que nada mais tenha um limite máximo, o tempo tem. A aritmética elementar mostra que se dez cidadãos se reunissem por cinco horas – tempo bastante longo para uma reunião! – o tempo máximo igual que cada um teria permissão de utilizar para falar, para fazer manobras parlamentares e votar seria de trinta minutos. Pequenos comitês são o exemplo perfeito de democracia participativa, ou pelo menos eles podem ser. Mesmo assim, como quase todos nós sabemos por experiência, as pessoas que têm outras coisas a fazer não gostariam de participar de reuniões de comitê com cinco horas de duração muitas vezes por mês. Mas você e Rousseau não estão falando sobre comitês. Vocês estão falando sobre o governo de um Estado, pelo amor de Deus!

JEAN-JACQUES: Bem, não apenas sobre Estados. Outras organizações e associações também podem ser governadas democraticamente.

JAMES: É verdade, sem dúvida. Mas voltemos à aritmética da participação. Uma vez que você vá além do tamanho de um comitê, as oportunidades para que todos os membros participem necessariamente diminuem com muita rapidez e de forma drástica. Veja: se a duração das reuniões de

assembleia continuar a ser de cinco horas e o número de cidadãos não ultrapassar cem, cada membro terá três minutos. Com trezentos membros, você chega ao ponto de desaparecimento, com um minuto. O número de cidadãos de Atenas habilitados a comparecer às assembleias na Atenas clássica era vinte mil, segundo uma estimativa comum; as melhores estimativas de alguns acadêmicos são de duas ou três vezes esse número. Com apenas vinte mil, se o tempo fosse dividido igualmente numa reunião de cinco horas, cada cidadão teria menos de um segundo para participar!

JEAN-JACQUES: Espere aí, James, eu sei aritmética. Conheço cálculos como esse. Mas será que não são enganosos? Afinal de contas, nem todos querem participar, ou têm de participar, por meio da palavra. Entre vinte mil pessoas, não há vinte mil pontos de vista diferentes quanto a uma questão, particularmente se os cidadãos se reúnem depois de dias, semanas ou meses de discussões antes da assembleia. Quando chega a hora da reunião, é provável que apenas duas ou três alternativas pareçam dignas de uma discussão séria. Assim, dez oradores, digamos, com mais ou menos meia hora cada para apresentar seus argumentos, seriam mais que suficientes. Ou, digamos, cinco oradores com meia hora cada; isso deixaria algum tempo para perguntas e declarações breves. Digamos, cinco minutos para cada intervenção. Isso permitiria que trinta pessoas a mais participassem.

JAMES: Muito bem! Perceba o que você acaba de demonstrar. Trinta e cinco cidadãos participam ativamente de sua assembleia por meio da palavra. O que os cidadãos restantes podem fazer? *Eles podem ouvir, pensar e votar*. Portanto, numa assembleia de vinte mil, menos de dois décimos de 1% participam ativamente e mais de 99,8% participam apenas ouvindo, pensando e votando! Um grande privilégio, sua democracia participativa.

JEAN-JACQUES: Esses cálculos aritméticos me entediam. Dependendo dos números com os quais você começa, eles acabam como você quiser. Como dizem sobre os computadores, entra lixo, sai lixo.

JAMES: Esses exercícios escolares podem ser maçantes, mas os defensores da democracia participativa simplesmen-

te não querem enfrentar o que eles demonstram. Tudo o que eu peço é que os Verdadeiros Crentes na democracia participativa façam seus próprios cálculos e depois reflitam profundamente sobre os resultados. Se eles fizerem isso, não poderão escapar racionalmente à conclusão de que um sistema democrático no qual a maioria dos membros tem a oportunidade plena e igual de participar só é possível em grupos *muito* pequenos. É tolo debater números precisos, mas posso pressupor que você não pretende restringir o governo democrático a sistemas políticos com menos de poucas centenas de pessoas? Deixe-me ser generoso e supor que seu limite máximo é de mil, talvez até mesmo de dez mil. Nessa escala, a maioria dos cidadãos só poderia participar de uma determinada assembleia ouvindo, pensando e votando. *E é isso que eles também poderiam fazer num sistema representativo.* Qual é a diferença? Uma grande reunião – digamos, com mil ou mais pessoas – é, inerentemente, um tipo de sistema “representativo” porque uns poucos oradores têm de representar as vozes de todos aqueles que não podem falar. Mas sem regras de representação justa, a seleção dos oradores – representantes – poderia ser arbitrária, acidental e injusta. Ao estabelecer regras para a seleção dos oradores, você já está próximo de um sistema representativo. Uma solução óbvia é criar um sistema que permita que qualquer cidadão seja escolhido para falar, e deixar que todos os cidadãos votem para escolher os que falarão por eles. Ou deixar que os representantes sejam escolhidos por sorteio, se você preferir. De qualquer forma, você acabaria por ter um sistema mais justo que sua tentativa de evitar o governo representativo.

JEAN-JACQUES: Ainda haveria uma diferença importante entre a minha solução e a sua. Num sistema representativo, os representantes votariam as políticas a serem adotadas. Numa assembleia com oradores eleitos ou escolhidos ao acaso, os cidadãos votariam as políticas. Portanto, o controle que os cidadãos exerceriam sobre as decisões ainda seria mais direto do que sob um governo representativo.

JAMES: Não nego isso. Mas me pergunto se você não deveria refletir sobre o porquê de Rousseau acreditar que a

“democracia”, conforme ele a definia perversamente, era impossível: você realmente não pode esperar que os cidadãos passem todo o seu tempo, ou pelo menos a maior parte de seu tempo, nas assembleias. O trabalho do mundo tem de ser feito e eleições periódicas de representantes permitem que isso aconteça. Por acaso você está pressupondo uma sociedade pastoril na qual todo o trabalho do governo possa ser realizado por assembleias de cidadãos que se reúnem cerca de uma vez por mês?

JEAN-JACQUES: Não, não estou. A democracia participativa funciona nos *kibbutzim* de Israel, e os *kibbutzim* são unidades produtivas altamente eficientes, não apenas na agricultura, mas também na industrialização e no marketing.

JAMES: Você está pressupondo, então, que sua democracia participativa exigiria uma sociedade composta exclusivamente de comunas como os *kibbutzim*? E que as pessoas poderiam decidir livremente se gostariam de viver e trabalhar nas comunas? Que eu saiba, uma sociedade assim jamais existiu. Mesmo em Israel, 95% das pessoas não vivem nos *kibbutzim*. Não há um país sequer no qual as comunas puramente voluntárias jamais tenham atraído mais que uma porcentagem minúscula da população. As comunas chinesas, como sabemos agora, foram criadas por meio de uma forte coerção e não sobreviveram quando as pessoas no campo não foram mais forçadas a se juntar a elas.

JEAN-JACQUES: A consciência humana não é fixa para sempre, como você sabe. De qualquer forma, a comuna não é o único modelo. A participação poderia ocorrer em cooperativas de produtores, em governos municipais e assim por diante.

JAMES: Governos municipais? Será que não precisamos fazer uma distinção entre duas receitas radicalmente diferentes para a democracia participativa? Numa delas – a que geralmente é proposta pelos Verdadeiros Crentes – a solução é abrangente: *todos* os governos são totalmente participativos. Com base em nossos exercícios aritméticos, deduzimos que os governos somente poderiam existir em unidades pequenas e completamente autônomas. Nenhuma unidade

poderia ser grande a ponto de tornar impossível um governo de assembleia altamente participativo. A meu ver, essa solução é absolutamente utópica. Por outro lado, numa visão mais modesta da democracia participativa, apenas *algumas* unidades são governadas como democracias plenamente participativas. Outras, que são grandes demais para o governo de assembleia, são governadas por sistemas representativos. Se é verdade que todas as instituições da poliarquia são essenciais para o processo democrático no governo de um grande sistema, isso significa que os governos desses grandes sistemas seriam poliarquias. Qual dessas duas soluções você tem em mente?

JEAN-JACQUES: Embora eu não ache que ela vá acontecer amanhã de manhã, naturalmente prefiro a primeira alternativa.

JAMES: Achei que seria essa a sua escolha. Realmente não consigo imaginar como um mundo assim poderia vir a se materializar, partindo-se deste que temos agora. Suponho que um holocausto nuclear talvez o fizesse, mas não creio que você esteja propondo esse meio em particular. Vamos brincar de ser Deus, porém, e pressupor que um mundo parecido com este, com os mesmos níveis atuais de população e tecnologia, vá ser habitado apenas por pessoas que vivam em unidades muito pequenas e politicamente autônomas, cada uma delas governada por uma assembleia altamente participativa de todos os seus cidadãos. Dependendo dos parâmetros com os quais brinquemos, haveria milhares ou dezenas de milhares dessas pequenas democracias participativas.

JEAN-JACQUES: Não confio em você brincando de Deus. Eu confiaria ainda menos se você *fosse* Deus. Mas acho que devo permitir que se divirta. Vá em frente e faça de conta que é Deus, se insiste.

JAMES: Obrigado pela confiança. Agora imaginemos que as pessoas numa das unidades independentes comecem a brigar com as pessoas de outra unidade, a cobiçar as suas coisas ou ainda a querer exercer um controle maior sobre elas. Com o tempo, uma unidade domina a outra. Agora que ela

se tornou maior que as unidades vizinhas e tem mais recursos, seus habitantes começam a viver as recompensas do império. Portanto, eles aniquilam mais alguns vizinhos pequenos. Seu pequeno império se expande. Ainda assim, exceto por nosso pequeno império, nada além de minúsculos Estados cobrem o globo. Que perspectivas deslumbrantes se estendem ante esse novo poder imperial em crescimento! Todos os outros Estados minúsculos aguardam sua vez de ser devorados como deliciosos petiscos. O pescador de lagostas pode até chorar muito pelas pobres ostras, mas ele vai comê-las mesmo assim.

JEAN-JACQUES: Como Deus, suponho que você possa criar o que quiser. Mas sua criação me parece artificial, pouco imaginativa ou simplesmente presa à cultura. Por que você pressupõe a inevitabilidade da agressão e do império?

JAMES: Não pressuponho que sejam inevitáveis, apenas altamente prováveis. Você realmente crê que meu cenário é improvável, Jean-Jacques? Então pense em Atenas. Pense em Roma. Reflita sobre a história da humanidade. Ou você quer que eu, brincando de ser Deus, nos devolva ao Éden e expulse o mal do mundo – dessa vez, para sempre?

JEAN-JACQUES: Não, mas por favor, retorne à Terra. Em sua estratosfera joviana, a falta de oxigênio está fazendo com que você perca o senso costumeiro da realidade. Você acha que as pessoas nas unidades de autogoverno independente não resistiriam? É claro que sim. Na verdade, elas certamente construiriam alianças para se proteger da conquista ou da absorção pelo império.

JAMES: Exatamente! E assim, elas dariam os primeiros passos rumo à criação de um sistema maior, um sistema grande demais para a democracia participativa. Sendo democratas, elas raciocinariam com a lógica da igualdade política e criariam, não somente o governo representativo, mas também todas as instituições da poliarquia.

JEAN-JACQUES: Espero que não. Ao partirem de uma crença na importância da participação plena, raciocinarem com a lógica da igualdade e verem-se livres da inércia das instituições de um grande Estado nacional, creio que elas conse-

guiriam encontrar modos de transcender os limites participativos da poliarquia.

JAMES: Quero que você explique como elas poderiam fazer isso. Mas antes quero que você veja a que ponto chegamos. A não ser que você ache que o mundo todo poderia existir indefinidamente sob a forma de Estados muito pequenos e completamente autônomos (ou se não como Estados, ao menos como associações inteiramente voluntárias), você deve crer que há associações grandes demais para a democracia plenamente participativa. Mas se assim for, acaso essas associações não necessitarão de governos?

JEAN-JACQUES: É claro que elas terão de ser governadas.

JAMES: Então você não terá de escolher uma dessas alternativas? Ou você insistirá que esses governos, ainda que não totalmente participativos, devem satisfazer os critérios do processo democrático na medida do possível, em razão de sua grande escala, ou você não insistirá em que eles devem ser democráticos, e neste caso, deverá estar preparado para aceitar que sejam governados de forma não democrática. Mas toda a sua filosofia política o afasta da segunda alternativa, ao passo que toda a sua filosofia política certamente deve atraí-lo para a primeira. Sob seu ponto de vista, esses governos em larga escala não podem ser perfeitamente democráticos; mas se é preciso que existam, melhor que sejam tão democráticos quanto possível, em vez de não democráticos. Você há de concluir que uma democracia de segunda é preferível à melhor não democracia. Portanto, se a poliarquia for essencial ao processo democrático nesses sistemas de grande escala, você defenderá a poliarquia. Essa é a conclusão de minha argumentação. Será que quanto a essa conclusão, finalmente podemos concordar?

JEAN-JACQUES: Talvez. Mas esse não é o fim do problema da participação. Ainda que eu pudesse admitir que os sistemas de grande escala são desejáveis e que a poliarquia é necessária para que os governos dos sistemas de grande escala sejam democratizados, eu não preciso concluir que as instituições da poliarquia são suficientes para a democratização, nem mesmo nos sistemas de grande escala.

JAMES: Você está certo, sem dúvida. Portanto, concordamos quanto a isso, também.

JEAN-JACQUES: Entretanto, creio que discordamos quanto às possibilidades da participação. Mesmo nos grandes sistemas, as oportunidades para a participação política podem ser imensuravelmente maiores do que as oferecidas pelas instituições da poliarquia atualmente. Tenho certeza de que a democracia ainda não alcançou seus limites máximos com a poliarquia. Certamente, mudanças que vão além da poliarquia e produzem um novo nível de democratização são possíveis. Precisamos buscar uma nova forma de democracia que expanda as oportunidades de participação e controle democrático, não somente nas unidades menores nas quais o processo democrático poderia ser muito fortalecido, mas nas unidades maiores também.

JAMES: Aprovo seus fins. São os meios que me escapam.

JEAN-JACQUES: Então nós dois precisamos refletir sobre o problema. Pois certamente ambos precisamos rejeitar a percepção complacente de que a ideia democrática finalmente atingiu o nível mais alto possível de realização com as instituições da poliarquia no Estado-nação.

JAMES: Quanto a isso, concordamos plenamente. Eventualmente, precisaremos explorar os limites e as possibilidades da democracia sob condições que, sensatamente, podemos esperar que venham a existir no tipo de mundo no qual nós e nossos descendentes provavelmente iremos viver.

Capítulo 19

Será inevitável o domínio da minoria?

Depois de ler, nos dois capítulos anteriores, minha explicação do desenvolvimento da poliarquia e das condições que a facilitaram, um crítico que esposasse certa convicção política poderia responder:

Aceito plenamente a sua teoria. Posso até concordar com sua explicação do porquê do desenvolvimento em alguns países e não em outros do tipo de regime moderno que você chama de poliarquia. O que não aceito é sua afirmação de que a poliarquia faz com que os países avancem muito no caminho da democracia. Por mais que esses regimes modernos sejam diferentes dos regimes anteriores no que diz respeito às instituições e estruturas, eles certamente não são muito democráticos. Em vez disso, eu diria que a "democracia" é, acima de tudo, uma fachada ideológica. Quando você observa cuidadosamente o que está por trás dessa fachada, descobre aquele mesmo velho fenômeno familiar da experiência humana: a dominação.

Para reforçar seu ponto de vista, nosso crítico poderia citar um predecessor, Gaetano Mosca:

Entre os fatos e tendências constantes que se podem encontrar em todos os organismos políticos, um deles é tão óbvio que pode ser percebido pelo olhar mais casual. Em todas as sociedades – das minimamente desenvolvidas, que mal che-

garam ao raiar da civilização às mais avançadas e poderosas – surgem duas classes de pessoas: uma classe que domina e uma que é dominada. A primeira classe, sempre a menos numerosa, desempenha todas as funções políticas, monopoliza o poder e desfruta das vantagens dele advindas, ao passo que a segunda classe, a mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira, de um modo que ora é mais ou menos legal, ora mais ou menos arbitrário e violento; além disso, ao menos na aparência, essa segunda classe fornece à primeira os meios materiais de subsistência e as instrumentalidades essenciais para a vitalidade do organismo político. Na vida prática, todos reconhecemos a existência dessa classe dominante (ou classe política...). (Mosca [1923] 1939, 52)

Gaetano Mosca propõe um argumento que representa um desafio fundamental à possibilidade de que a ideia democrática venha a se concretizar um dia¹. Esse argumento, *grosso modo*, é o de que a dominação da minoria é inevitável. E porque ela é inevitável, a democracia é impossível. Afirmar que a democracia é desejável, que ela é a melhor forma possível de governo ou que devemos lutar para alcançá-la são proposições que nada têm a ver com as possibilidades humanas. Certamente afirmações como essas podem ser úteis para os governantes porque cumprem o papel de mitos que ajudam a disfarçar a realidade da dominação e a garantir a obediência dos dominados. Mas esses sentimentos nobres não alteram – não conseguem alterar – o fato empírico fundamental de que as minorias sempre dominam. Se as minorias sempre dominam, obviamente as majorias nunca dominam. E se as majorias jamais conseguem dominar, a democracia não pode existir. Portanto, o que chamamos de democracia na prática nada mais é que uma fachada para a dominação da minoria.

De uma forma ou de outra, essa concepção é, e provavelmente sempre foi, amplamente difundida, embora possivelmente com uma roupagem menos sombria do que a simples afirmação resumida que acabo de apresentar. Algumas variações foram propostas por Marx, Lênin, Mosca, Pareto, Michels e Gramsci, entre muitos outros².

Porém, precisamos fazer uma distinção entre as teorias da dominação da minoria e outras explicações da poliarquia que atribuem grande peso aos prejuízos causados à democracia, à igualdade política e à liberdade pelas desigualdades nos recursos políticos, posições estratégicas e vantagens de negociação, tanto explícitas como implícitas. As interpretações da importância das desigualdades nas poliarquias vão de um otimismo panglossiano a visões apocalípticas, passando por um profundo pessimismo:

1. As desigualdades são tão insignificantes que mal precisam de correções; ou, se precisam delas, podem ser removidas com bastante facilidade.

2. (a) As desigualdades prejudicam seriamente o processo democrático nas poliarquias. (b) Mesmo assim, a poliarquia é significativamente mais democrática e muito mais desejável que as alternativas que carecem de uma ou mais instituições poliárquicas. (c) Não obstante, essas desigualdades podem ser significativamente reduzidas (ainda que não totalmente eliminadas); isso melhoraria consideravelmente a qualidade democrática da poliarquia; e as mudanças apropriadas deveriam, portanto, ser efetuadas.

3. (a) e (b) como acima. Porém, (c) as desigualdades não podem ser reduzidas (pelo menos não sem custos intoleráveis para outros valores, e em alguns casos, não podem ser reduzidas de jeito nenhum) e, portanto, representam um aspecto essencialmente irremediável do melhor sistema que se pode alcançar num mundo altamente deficiente.

4. (a) Os efeitos das desigualdades são tão preponderantes que (b) só permitem que aspectos insignificantes do processo democrático se façam presentes nas poliarquias. (c) Contudo, as desigualdades podem ser eliminadas e pode-se criar a "democracia real" por um processo de transformação revolucionária total. (d) Até que essa transformação revolucionária seja finalmente alcançada, todas as sociedades serão governadas por uma minoria dominante.

5. (a) e (b) como em 4. Mas (c) as desigualdades e seus efeitos são irremovíveis. (d) Portanto, todas as sociedades serão sempre governadas por uma minoria dominante.

Naturalmente, meus resumos nada fazem além de identificar algumas faixas de um espectro mais variado. O ponto de vista panglossiano de (1) não chega a merecer nossa atenção. O exame dos limites e das possibilidades da democracia levado a cabo neste livro poderia ser visto como pertencente à mesma faixa do espectro que (2), embora alguns limites sejam, como vimos, irremediáveis. Ironicamente, os sistemas autoritários que até agora foram o resultado invariável das revoluções e dos regimes leninistas na verdade transformaram a visão apocalíptica da quarta perspectiva em outra variante das teorias terrivelmente pessimistas sobre a classe dominante, que caracterizam a quinta perspectiva.

Neste capítulo, trataremos das teorias sobre a classe dominante do quarto e do quinto tipos.

Embora as teorias sobre a dominação da minoria sejam radicalmente diferentes entre si em alguns aspectos importantes (tratarei de alguns deles daqui a pouco), elas concordam na afirmação de que nas poliarquias ou até mesmo nas "democracias" (excetuadas as "verdadeiras democracias" do apocalipse), uma minoria privilegiada domina os demais. Vou pressupor que os autores que acabo de mencionar representem adequadamente as principais semelhanças e diferenças nas teorias mais importantes sobre a dominação da minoria³.

O expoente mais importante dessa teoria é Marx, que retrata toda a história como a dominação de maiorias exploradas por uma classe minoritária exploradora. E assim a história deve continuar se repetindo, até que o triunfo definitivo do proletariado finalmente elimine a exploração e a dominação. Mosca, Pareto e Michels procuram superar Marx com teorias da dominação que pretendem ser muito mais objetivas e científicas e infinitamente menos românticas e utópicas. Porque é inevitável que haja uma classe dominante, dizem eles, é completamente fútil esperar que a dominação da minoria um dia chegue ao fim, seja através do *deus ex machina* de Marx, o proletariado, seja através de qualquer outra classe, grupo ou pessoa. Tanto Lênin quanto Gramsci seguem Marx quando afirmam que mesmo onde existem as

formas externas da “democracia”, o fato é que, sob o capitalismo, a burguesia domina as classes trabalhadoras; mas Lênin e Gramsci diferem profundamente em sua compreensão acerca de como essa dominação é alcançada. Onde Lênin salienta a coerção, Gramsci, como Mosca, enfatiza a hegemonia das ideias e da cultura.

Para que possamos compreender o desafio apresentado às ideias democráticas pelas teorias de dominação da minoria, farei primeiro um resumo geral que dilui as diferenças entre essas teorias, e depois uma exposição mais detalhada que revelará algumas diferenças importantes.

Por que e como as minorias dominam

As teorias da dominação da minoria são persuasivas porque, como salienta Mosca, elas parecem representar de modo fiel os fatos concretos da vida humana. Parecem ser confirmadas não somente por um vasto leque de dados históricos, mas também pela grande quantidade de dados com que nos deparamos como que por acaso enquanto participamos de nossas ações diárias e observamos o que acontece ao nosso redor. Será que uma pessoa ativa na vida organizacional poderia deixar de perceber quão frequentemente é a minoria que toma as decisões, enquanto a maioria quase nada faz além de segui-las?

Podemos nos perguntar: se as maiorias realmente são governadas pelas minorias, por que isso ocorre? Embora os autores citados acima tenham dado uma ênfase especial a diferentes fatores, creio que todos eles concordariam quanto à importância crucial das estruturas e instituições – sociais, econômicas, políticas – relativamente duradouras (embora, em última análise, inconstantes) que moldam, de modo determinante, as escolhas e as oportunidades de um grande número de pessoas durante um tempo relativamente longo. Tomando um caso extremo como exemplo: num país dominado pelos militares, somente uns poucos podem entrar no grupo dominante, por mais que sejam meritocráticos ou

igualitários o recrutamento e as promoções. O topo de uma pirâmide tem apenas um espaço limitado e, por definição, todas as teorias sobre a dominação da minoria interpretam o mundo como sendo composto de estruturas de poder cujo topo é consideravelmente menor que a base. Provavelmente, todos os autores mencionados também concordariam que, nos últimos dois séculos, as estruturas e instituições do capitalismo, dos mercados e da sociedade burguesa foram extremamente importantes para que se determinassem os padrões de dominação.

São estruturas como essas que também influenciam a composição específica da classe dominante: que tipos de pessoas têm a probabilidade de entrar nela e que tipos não a têm. Pois é *dentro* dessas estruturas, e em grande parte em razão delas, que os indivíduos e as coletividades – as classes – alcançam a sua dominação. As qualidades pessoais podem, é claro, ajudar uma pessoa a obter e manter uma posição dominante dentro dos limites impostos pelas estruturas. Como Nicolau Maquiavel antes deles, Mosca, Pareto e Michels salientam a utilidade que têm para os líderes a astúcia, a sagacidade, a motivação, a ambição, a clareza de pensamento e, às vezes, a dureza. Marx ressalta o fato de que, em alguns circunstâncias, “um homem sem fortuna, mas dotado de energia, solidez, habilidade e argúcia empresarial pode se tornar um capitalista” (Marx [1984] 1967, 3:600). Mosca, Pareto e Michels também salientam certas qualidades dos dominados que os inclinam a aceitar e até mesmo a ansiar pela dominação. Para Pareto, seria a maior ocorrência, entre os dominados, de hábitos, crenças e predisposições que valorizam a ordem, a tendência a evitar o risco, a obediência, o conformismo e a aceitação dos mitos não racionais⁴. Para Michels, é a necessidade de liderança da massa, sua gratidão política, sua veneração dos líderes e assim por diante (Michels 1962, 85ss., 92ss.) Além disso, e dependendo dos requisitos das instituições e das estruturas de um determinado período político, o conhecimento superior especializado e certos tipos de habilidades podem ser úteis ou mesmo necessários.

Algumas das vantagens pessoais que permitem a certas pessoas o ingresso na classe governante podem ser parcialmente inatas, como a inteligência, mas as vantagens pessoais também dependem de recursos e dotes socialmente determinados. Os recursos e dotes são alocados por herança, classe social, sorte e realizações. Entretanto, como quer que venham a ser obtidos, a educação, a riqueza, o conhecimento, a informação, o *status* e outros recursos expandem as oportunidades das pessoas de ingressar na classe dominante.

Porém, uma vez mais, na medida em que as vantagens transmitidas pelas qualidades pessoais, recursos e dotes aumentam as oportunidades para aqueles que são afortunados o bastante para possuí-las, elas só o fazem dentro dos limites estabelecidos pelas principais instituições e estruturas. Como observa Pareto: "As classes dominantes, como outros grupos sociais, desempenham tanto ações lógicas quanto não lógicas, e o elemento principal do que ocorre é, na verdade, a ordem ou sistema, e não a vontade consciente dos indivíduos" (Pareto [1916] 1935, 1576 [parágr. 2254]).

Quanto aos meios empregados pela minoria dominante para garantir e manter sua dominação, todos os teóricos da dominação da minoria dão algum peso tanto à força quanto à persuasão. Mas esses teóricos discordam imensamente na importância relativa que atribuem a esses fatores, e é para essas e outras diferenças que devemos nos voltar agora.

Quem domina quem, como e por quê?

Embora os defensores das teorias da dominação da minoria pretendam oferecer explicações estritamente objetivas e "científicas", suas teorias servem a ideologias e objetivos políticos bem diferentes, aliás agudamente conflitantes. Lênin e Gramsci eram, é claro, seguidores de Marx, embora ambos tenham alterado em muito a teoria do mestre. A versão da dominação da minoria apresentada por todos os três era, em sua implicação geral para a ação política, um instrumento para seus objetivos ideológicos. Mosca, Pareto e

Michels eram fortemente antimarxistas; eles responderam ao marxismo apresentando um alternativa que, se aceita, destruiria a credibilidade deste e assim o enfraqueceria como força política.

Em poucas palavras, podemos afirmar que, em parte devido a esses objetivos ideológicos divergentes, a ideia da dominação da minoria não é um conjunto de teorias mais ou menos compatíveis, mas uma coleção heterogênea de teorias mutuamente incompatíveis.

Uma incompatibilidade menor, embora inconveniente, é a existente nos termos e conceitos. Marx referiu-se à burguesia, ou classe capitalista, como uma classe dominante. Mosca utilizou o termo "classe dirigente" como sinônimo de "classe política" (por exemplo, 1939, 50). Pareto parece preferir o termo "classe governante" (por exemplo, *Trattato* 1923, parágrs. 2033-4). Porém, sua classe governante é também a classe dominante e a elite (distinta das inúmeras elites definidas por sua superioridade numa questão particular, seja a habilidade atlética, a arte, a riqueza – ou o que for)⁵. Na teoria política ulterior, talvez de forma mais evidente nos Estados Unidos, a elite de Pareto tornou-se a elite *política* ou a elite *de poder*; ou, com implicações bem diferentes, foi transformada nas *elites* políticas (cf. Sartori 1961, 94ss.; Treves 1961, *passim*)⁶. O termo inclusivo que adoto aqui é *minoría dominante*.

Mais importantes que essas diferenças quase triviais em termos e conceitos, as teorias da dominação da minoria divergem ao descrever a composição dessa minoria dominante. Nas sociedades capitalistas modernas, a minoria dominante em todas as teorias aqui consideradas incluiria o empreariado e os principais participantes de grandes empreendimentos econômicos. Mas os teóricos divergem intensamente na importância relativa que atribuem aos políticos, líderes de governo, burocratas, intelectuais e forças políticas e militares, ou a outros líderes. Para Pareto, por exemplo, o governo popular moderno é, na realidade, uma plutocracia de especuladores e outros, que lucram com a vida política e através dela (1935, 4: 1566ss.). Mas sua plutocracia não é tão

governada pelos empresários quanto pelos políticos-espoliadores que usam o governo para sua própria vantagem pessoal. Na leitura de Jon Elster, Marx foi forçado pelos acontecimentos a mudar sua concepção sobre o grau de participação da burguesia no governo direto do Estado. Embora os capitalistas fossem a classe dominante, eles não necessariamente estavam, eles próprios, no governo. Antes de 1850, Marx aderiu à posição expressa no *Manifesto Comunista* de que “o poder executivo do Estado moderno nada mais é que um comitê para a administração dos assuntos de toda a burguesia”. O Estado servia aos interesses da classe capitalista porque ele era uma extensão direta da vontade daquela classe. Após 1850, porém, ele não conseguiu mais manter essa posição, pois tornara-se evidente para ele que na Inglaterra, na França e na Alemanha aqueles que governavam o Estado diretamente não eram empresários, e sim “a coalizão da Aristocracia da Inglaterra”, Bonaparte na França e, na Alemanha, a aristocracia proprietária de terras, a burocracia oficial e o monarca. Portanto, ele tentou preservar sua teoria da dominação capitalista afirmando que a burguesia decidira coletivamente “abster-se do poder político”, contanto que seus interesses fossem protegidos (Elster 1985, 411-22).

Especificar a composição da minoria dominante é, naturalmente, essencial para que se possa fazer uma verificação empírica ou refutar uma teoria da dominação da minoria. Voltarei a esse ponto daqui a pouco. Mas as diferenças na composição da minoria dominante também terão consequências teóricas e práticas fundamentalmente diversas. Se a minoria dominante é uma classe homogênea com interesses essencialmente semelhantes e se, além disso, os interesses dessa classe são fundamentalmente conflitantes com os interesses da classe ou classes dominadas, não haverá ou será insignificante a competição eleitoral e partidária entre os membros da minoria dominante, ao passo que a competição política séria entre os representantes da minoria dominante e da maioria dominada presumivelmente não existirá (por motivos que a teoria terá de fornecer). Porém, se a minoria dominante é uma coleção heterogênea de grupos, e se

os interesses desses grupos às vezes divergem, a competição política pode, em algumas circunstâncias, induzir os líderes a buscar apoio na maioria, mediante a promoção dos interesses dela. Essa possibilidade, como veremos mais tarde, tem implicações de longo alcance.

Como vimos, as teorias da dominação da minoria também diferem em suas implicações para a possibilidade de que a dominação possa enfim acabar e, por conseguinte, em suas consequências para as esperanças e ações humanas. Embora os defensores das teorias da dominação da minoria tendam a apoiar-se fortemente em noções de determinismo histórico, a investigação de seus pressupostos ou conclusões acerca da autonomia, da liberdade, do livre-arbítrio e do determinismo humanos é uma tarefa grande demais para se realizar aqui, além de não ser estritamente necessária para meu objetivo. Mais relevante é saber se a dominação da minoria é uma característica inevitável da vida humana (ao menos além do estágio das sociedades caçadoras-coletoras) ou se pode ser eliminada. Nesse ponto, Marx e seus seguidores são muito otimistas – com efeito, ao ponto de um utopismo explícito. Devido às forças, às relações e aos modos de produção⁷, a dominação da minoria tem sido inevitável, tanto no capitalismo como nas sociedades anteriores a ele. Mas é igualmente inevitável que o capitalismo seja suplantado pelo comunismo. Sob o comunismo, a dominação em todas as suas formas – políticas e econômicas – acabará, e os seres humanos finalmente desfrutarão da liberdade total. Tal é a perspectiva marxista.

Para Mosca, Pareto e Michels, por outro lado, depois que a humanidade evoluiu para além da Idade da Pedra e para civilizações mais complexas, a dominação da minoria tornou-se uma característica inerente à sociedade humana. Mosca e Pareto insistem, com uma repetição quase cansativa, nessa lei inevitável da sociedade humana. Embora as formas da dominação da minoria possam mudar, e ainda que algumas formas sejam “melhores” que outras (e essa era a convicção crescente de Mosca à medida que observava o

fascismo na Itália), a dominação da minoria de uma ou outra forma é inevitável.

Ao contrário de Mosca, Michels chegou a apoiar o fascismo italiano; mas em seu famoso *Partidos políticos*, publicado uma década antes da Marcha de Mussolini sobre Roma⁸, seu tom é, por vezes, mais trágico que cínico. Após afirmar que “os fenômenos sociológicos” por ele descritos “parecem provar, além de qualquer dúvida, que a sociedade não pode existir sem uma classe ‘dominante’ ou ‘política’, e que a classe dominante... constitui o único fator de eficácia duradoura na história do desenvolvimento humano”, ele dá o tom trágico: “Assim, a maioria dos seres humanos, numa condição de eterna tutela, estão predestinados pela necessidade trágica a se submeter ao domínio de uma pequena minoria, e devem contentar-se em constituir o pedestal de uma oligarquia” (Michels 1962, 354). Suas “considerações finais” são estas:

As correntes democráticas da história assemelham-se a ondas sucessivas que quebram sempre na mesma praia. Renovam-se incessantemente. Esse espetáculo duradouro é ao mesmo tempo encorajador e deprimente. Quando as democracias atingem um certo estágio de desenvolvimento, elas passam por uma transformação gradual, adotando o espírito aristocrático, e em muitos casos também as formas aristocráticas, contra as quais lutaram tão ferozmente no começo. Novos acusadores levantam-se para denunciar os traidores; após uma era de gloriosos combates e de poder inglório, eles acabam por fundir-se com a velha classe dominante; após o que, mais uma vez são atacados por novos adversários, que apelam ao nome da democracia. É provável que esse jogo cruel continue para sempre.

Crítica

As teorias da dominação da minoria são, a meu ver, um reflexo distorcido de uma verdade importante sobre a vida humana. As desigualdades significativas no poder sempre

foram uma característica universal das relações humanas ao longo da história; elas existem hoje em todos os sistemas democráticos; talvez elas sejam inevitáveis em organizações com mais de algumas dúzias de membros. A condição de igualdade retratada no estado de natureza de Locke, bem como em reconstruções antropológicas da vida dos pequenos grupos de caçadores-coletores nos quais a humanidade vivia cerca de dez mil anos atrás, não se repetiu nas sociedades da história. Tanto faz se essa igualdade existiu amplamente ou se é simplesmente uma fábula contada pelos filósofos e antropólogos; há muito ela nos escapou, talvez irrevogavelmente. O resultado é que mesmo nos países democráticos, os cidadãos estão longe de ser iguais em seus recursos políticos e em sua influência sobre os cursos de ação política e sobre a conduta do governo do Estado (sem contar os governos de outras organizações importantes). Na medida em que os cidadãos numa poliarquia participam de assuntos políticos em termos claramente desiguais – se é que de fato participam deles –, a poliarquia fica aquém dos critérios do processo democrático.

Portanto, as teorias de dominação da minoria podem ser interpretadas como afirmações de que a desigualdade política existe, num grau importante, em todas as associações humanas (exceto, talvez, em grupos muito pequenos sob condições especiais), inclusive em todas as “democracias” históricas e em todas as poliarquias atuais. Mas se essa fosse a mensagem principal dessas teorias, elas seriam indistinguíveis da maior parte da teoria e da análise sociais, e não teriam interesse algum para nós exceto como provas adicionais da difusão e do caráter inevitável da desigualdade. Porém, parece-me óbvio que as teorias da dominação da minoria pretendem afirmar muito mais que isso. Seus autores parecem asseverar que até mesmo uma aproximação satisfatória da democracia é, numa variante da teoria, simplesmente impossível; ou, em outra variante, possível apenas sob condições que até agora não existiram em toda a história e que podem estar muito além do alcance dos esforços humanos num futuro próximo. Uma aproximação satis-

fatória da democracia é, portanto, inatingível ou requer condições únicas que nunca foram alcançadas. Enquanto isso, segundo essas teorias, tanto nos sistemas democráticos como nos não democráticos, a dominação da minoria é o destino inevitável da humanidade.

Será possível romper ou refutar as teorias da dominação da minoria?

Infelizmente, por uma série de motivos, talvez não seja possível comprovar ou refutar as teorias da dominação, pelo menos não de um modo razoavelmente rigoroso. Para começar, as teorias são apresentadas num nível tão alto de generalidade que é difícil determinar que provas poderiam ser apresentadas para comprovar ou refutar conclusivamente a hipótese central da dominação da minoria. Cada uma dessas teorias provavelmente poderia ser “salva” de uma refutação conclusiva por vários dados disponíveis. Quero retornar à questão das provas num instante; mas por enquanto vale notar que muitas teorias sociais – talvez a maioria delas – resistem à comprovação ou à refutação rigorosas. Se, não obstante, quisermos chegar a certos juízos sobre sua validade, como muitos de nós queremos, geralmente precisamos formar nossos juízos com base em “testes” pouco conclusivos e certamente bastante discutíveis. Assim, o comprometimento de um defensor com uma teoria de alto nível provavelmente será muito mais forte que o comprometimento advindo de uma decisão racional. Nesse aspecto, portanto, as teorias da dominação da minoria não estão sós.

Contudo, quando uma teoria de alto nível também é conceitualmente ambígua, julgar sua validade torna-se uma tarefa ainda mais difícil. É justo dizer que a clareza e a precisão conceituais não estão entre as virtudes das teorias da dominação da minoria. Sua ambiguidade conceitual é em parte, mas não completamente, consequência de um problema não resolvido na teoria social: como especificar o significado dos conceitos e aplicar os conceitos à experiência, na família

de termos relacionados que incluem o poder, a influência, o controle, a dominação, a hegemonia, a coerção e assim por diante. Conceitos como esses demonstraram ser notoriamente difíceis tanto de interpretar quanto de usar com rigor no trabalho empírico⁹.

Um conceito ou conjunto de conceitos, particularmente complicado é o que envolve noções como poder *potencial* ou latente, em contraposição ao poder *manifesto* (por exemplo, Mokken e Stokman 1976, 39ss.), *deter versus exercer* poder e influência (Oppenheim 1981, 20ss.), a autoridade derivada das *reações antecipadas* de outrem (Friedrich 1937, 16-8) e assim por diante. É característico dos aduladores, por exemplo, tentar antecipar ou prever os desejos de seus superiores.

Quer o assassinato de Thomas Becket tenha realmente sido ordenado por Henrique II quer não, os cavaleiros que o assassinaram sem dúvida acreditavam que estavam agindo de acordo com os desejos do monarca. Uma relação como a de Henrique e seus cavaleiros é comum. Um membro experiente do Congresso, por exemplo, nem sempre precisa de pressões abertas para trabalhar por ações governamentais favoráveis aos interesses de seus eleitores. O controle de uma minoria dominante sem dúvida incluiria uma cota significativa de reações antecipadas, como podemos ver com a maior clareza nos países nos quais as forças militares são atores políticos importantes. Embora os oficiais militares frequentemente tomem o controle do governo e liderem diretamente, eles às vezes cedem o controle nominal aos civis. Os funcionários civis, contudo, são rigidamente limitados por sua constante consciência do fato de que os militares os substituiriam caso eles adotassem cursos de ação política contrários aos desejos dos líderes militares. Essas políticas proibidas não precisam limitar-se aos assuntos militares; elas podem também ser extensivas (como frequentemente o foram na América Latina) a medidas redistributivas como a reforma agrária, a tributação e outras questões sociais e econômicas. Na prática, uma instituição militar dominante raramente permite eleições genuinamente livres, a livre expressão e os partidos de oposição, e portanto pode facilmente ser vista

como algo que carece das exigências institucionais da poliarquia. Mas isso nem sempre é verdade. Se as instituições principais da poliarquia parecem existir num país, mas na verdade os militares controlam a agenda governamental por meio da antecipação das reações dos civis, é óbvio que o controle final da agenda não está nas mãos do *demos* e sim dos militares, que podem verdadeiramente ser considerados a minoria dominante no país¹⁰. Infelizmente, porém, o conceito de reações antecipadas não é fácil de interpretar; é com frequência difícil ou impossível observar o seu funcionamento; e asserções acerca de seu funcionamento são, por conseguinte, difíceis de provar ou refutar¹¹.

Um limite drástico ao rigor de conceitos como o poder e a influência também é estabelecido pelo fato infeliz de que ainda não foi criada nenhuma medida quantitativa de poder ou influência. Conseqüentemente, a distribuição do poder nos sistemas reais pode ser descrita apenas em termos qualitativos. Se, como sugeri, a desigualdade de poder é uma característica de todos os sistemas sociais, como podemos avaliar se a desigualdade é maior num sistema que em outro, e quanto? Como podemos comparar diferentes "graus" ou "quantidades" de desigualdade? Quando a simples desigualdade ultrapassa o limiar da coerção e da dominação? Se nossa tarefa fosse comparar a distribuição da renda ou da riqueza em diferentes sistemas, quase sempre poderíamos utilizar indicadores quantitativos aceitáveis. Mas uma vez que não existem nem mesmo indicadores quantitativos razoáveis de poder e influência, na prática precisamos contar com descrições qualitativas que são intrinsecamente inexatas.

Mas além de permitir um certo grau de ambigüidade inaceitável, as teorias da dominação da minoria me parecem desnecessárias e excessivamente vagas. Retornarei a esse problema em breve. O ponto ao qual quero chegar neste momento é que, devido ao seu alto grau de generalidade e de sua indeterminação conceitual, elas provavelmente não podem ser provadas nem refutadas. Em consequência disso, nossos juízos a respeito de sua validade provavelmente dependem, acima de tudo, de como eles se encaixam com

nossas ideias anteriores a respeito do mundo. Uma vez que adotemos ou rejeitemos uma teoria de dominação da minoria, nosso ponto de vista pode bem ser como um filtro para as nossas percepções; daí em diante, o processo psicológico familiar da percepção seletiva faz com que o fluxo de dados recebidos sempre confirme a validade do ponto de vista que escolhemos.

Se é verdade que devido a seu alto grau de generalidade e a suas ambiguidades conceituais, as teorias da dominação da minoria não podem ser refutadas, os críticos enfrentam uma tarefa impossível. Mas por que uma tarefa impossível haveria de ser imposta aos críticos? Faz sentido insistir que os defensores nos ofereçam consideravelmente mais em termos de validação do que fizeram até agora. Embora seja demais esperar que essas – ou provavelmente quaisquer outras – teorias sociais importantes possam ser um dia verificadas de um modo que satisfaça todos os seus críticos, é possível delinear o que uma validação convincente poderia exigir. Os defensores de uma teoria da dominação da minoria são obrigados a oferecer respostas satisfatórias para pelo menos três questões: o que significa a dominação da minoria? O que a distingue de outras formas ou graus de desigualdade no poder? Quem domina quem? Através de que meios a dominação é obtida? Que esferas da vida a dominação atinge?

Coerção, persuasão, doutrinação

Quanto aos meios de dominação, os defensores tendem a concordar, como afirmei anteriormente, que as minorias dominam pela coerção e pela persuasão. A persuasão inclui não somente induções (inclusive a corrupção) como a influência sobre as crenças ou a doutrinação, como queira. Como também observei, diferentes teóricos atribuem um peso maior a uma ou a outra. Embora a princípio Marx e Lênin aparentassem crer que a classe dominante comanda primariamente pela coerção, essa concepção tornou-se cada

vez mais implausível com o desenvolvimento mais pleno das instituições da poliarquia e a emancipação dos trabalhadores. Consequentemente, marxistas mais recentes passaram a atribuir um grande peso à importância da doutrinação social na produção de uma “falsa consciência” entre os trabalhadores. No caso extremo, a coerção tornou-se desnecessária. Embora as eleições fossem formalmente justas e livres, os trabalhadores haviam sofrido uma lavagem cerebral tão completa pelos ideólogos burgueses que eles eram incapazes de compreender como seus interesses poderiam ser mais bem servidos pela propriedade pública e pelo controle social dos meios de produção. Assim, a dominação tornara-se mais indireta, menos óbvia e menos perceptível.

Provavelmente nenhum marxista foi tão longe quanto Gramsci na substituição da coerção pela hegemonia da cultura e das crenças. Ao enfatizar fortemente esses meios de dominação mais remotos, Gramsci foi, sem dúvida, influenciado pelo trabalho de seu predecessor (e contemporâneo), Mosca¹². Mosca argumentara vigorosamente que toda classe dominante encontra uma “fórmula política” que justifica sua dominação. Embora o conteúdo da fórmula política varie conforme as necessidades de uma classe dominante em particular – algumas, por exemplo, recorrem às crenças religiosas e ao sobrenatural, outras a crenças ostensivamente racionais como a democracia – todas servem ao mesmo objetivo: conquistar a aquiescência das massas à dominação dos líderes e, o que é mais importante, seu consentimento e apoio voluntários. Contudo, a fórmula política não é um mero instrumento de ilusão das massas criado pelos governantes e imposto a elas. Ela vem ao encontro de certas necessidades humanas profundas e universais, sentidas pelos governantes e pelos governados como uma liderança que pode ser aceita por seus sujeitos não apenas por causa de suas forças materiais e intelectuais superiores, mas também porque tanto os governantes como os governados creem que ela se justifica em bases morais (Mosca 1923, 70-3, 75ss.; Mosca 1925, 36-7). Devido a essa fórmula política, os governantes geralmente lideram, de fato, com o “consentimento” dos governados.

Como Mosca, Pareto e Michels, Gramsci argumentou que uma classe dominante não conseguiria manter sua dominação por muito tempo mediante o uso da força ou mesmo de induções diretas como a corrupção. A dominação da minoria exige uma hegemonia intelectual e cultural de certas ideias e crenças que são amplamente compartilhadas numa sociedade – numa sociedade capitalista, pelos trabalhadores e pela classe média. Firmemente presos nas garras culturais do sistema hegemônico de crenças, até mesmo os trabalhadores apoiam um sistema de dominação que viola seus interesses a longo prazo. Dessa forma, a hegemonia cultural cimenta uma aliança entre as classes, um *blocco storico*, com uma ideologia comum e uma cultura comum (Pellicani 1976, 17). Gramsci afirmou que os intelectuais necessariamente desempenham um papel crucial na criação e na manutenção da hegemonia cultural.

Segue-se da análise de Gramsci que os trabalhadores poderiam obter o poder somente mediante o rompimento das correntes invisíveis das crenças e valores que os atam ao capitalismo. Para fazer isso, eles precisariam de sua própria visão de mundo, sua própria hegemonia cultural, um sistema de crenças que apelasse não apenas aos trabalhadores e aos pobres e oprimidos em geral, como também aos aliados em potencial dos trabalhadores na classe média. Porém, os trabalhadores não são, eles próprios, equipados para criar sua própria cultura hegemônica. Essa é, como sempre foi, a tarefa dos intelectuais. Com esse lance decisivo, Gramsci lança os intelectuais – os criadores, os intérpretes e os transmissores de ideias e crenças – no palco, como atores importantes no drama histórico¹³.

Rivalidade, competição e os custos de governar

É característico das teorias da dominação o fato de que elas atribuem pouco peso à importância da competição organizada como um instrumento através do qual as não elites podem influenciar a conduta das elites políticas. Isso não

quer dizer que elas ignorem a rivalidade e a competição pelo desenvolvimento pessoal tão características das elites políticas em todos os sistemas. Ao contrário, Mosca e Pareto enfatizam ambos o fato de que não apenas algumas pessoas abrem seu caminho na classe dominante através da habilidade e da astúcia, como também a rivalidade por posições é uma preocupação constante dentro da própria classe dominante. Na segunda parte que ele adicionou à sua edição de 1923 dos *Elementi*, Mosca (que, tendo olhado o fascismo de frente, agora era mais favorável ao governo representativo liberal do que jamais fora) reconheceu que o sufrágio em massa e a competição partidária induzirão uma parte da classe dominante a dirigir seu apelo às massas (411-2). Mas ele descartou esses apelos como demagogia, persistiu em referir-se ao "monopólio" do poder desfrutado pela classe dominante e, assim, deixou de seguir seu *insight* até o fim. Mesmo Pareto, que, na qualidade de economista, insistia que a competição inevitavelmente forçaria as empresas a adaptar seus produtos às preferências dos consumidores, fracassou como sociólogo na aplicação de uma noção semelhante à competição partidária que ele admitiu ocorrer no mercado eleitoral (por exemplo, 1935, vol. 4, parágr. 2262, 1593ss.)

Entretanto, como alguns teóricos posteriores argumentariam, a competição pelos votos entre os partidos políticos decididos a vencer as eleições é análoga à competição entre as empresas num mercado. Em ambos os casos, quando as barreiras são baixas para a formação de novas empresas ou partidos, a dominação por monopólio torna-se impossível de manter – uma conclusão que os líderes nos sistemas políticos autoritários de um só partido entendem perfeitamente. Quando se concede às oposições o direito de formar partidos políticos e participar das eleições, quando as eleições são justas e livres e os cargos mais altos no governo do Estado são ocupados por aqueles que vencem as eleições, a competição entre as elites políticas aumenta a probabilidade de que as políticas do governo respondam em tempo às preferências de uma maioria de eleitores.

Assim, sob a perspectiva da ciência política posterior, Michels cometeu um engano elementar ao aplicar uma generalização dos partidos políticos ao governo de um sistema poliárquico. Suas generalizações derivaram do estudo de uma única organização, o partido Social Democrata Alemão. Sua famosa "lei de ferro da oligarquia" referia-se explicitamente aos partidos políticos:

Reduzida à sua expressão mais concisa, a lei sociológica fundamental dos partidos políticos (o termo "político" sendo utilizado aqui em seu significado mais abrangente) pode ser formulada nos seguintes termos: "É a organização que dá origem ao domínio dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandadores, dos delegados sobre os delegadores. Quem diz organização diz oligarquia" (1962, 365).

Mas ainda que concordemos que os partidos políticos são oligárquicos, *disso não se deduz que os partidos políticos competidores necessariamente produzam um sistema político oligárquico*. As empresas estão entre as organizações mais oligárquicas nas sociedades modernas; mas como observei, o mentor de Michels, Pareto, escrevendo como economista, jamais teria dito que essas oligarquias competidoras geravam o controle monopolista dos consumidores e do mercado. Nem mesmo Marx, que via as empresas como organizações despóticas, cometeu um engano tão elementar. Muito pelo contrário: foi a competição que *evitou* o monopólio. Se Michels houvesse limitado suas conclusões estritamente aos partidos políticos, seu argumento teria sido muito mais forte. Mas como as citações apresentadas anteriormente demonstram muito bem, Michels prosseguiu até a conclusão não fundamentada de que a democracia é impossível num *sistema político* porque, como ele concluiu a partir da observação de um só partido, ela era impossível num *elemento do sistema* em particular. Se ele tivesse escrito sua obra hoje, seria inconcebível que ele passasse da observação da oligarquia num partido político para a conclusão de que a oligarquia é inevitável num sistema político no qual os partidos políticos são altamente competitivos.

O engano elementar de Michels nos lembra que a maior parte dos teóricos da dominação da minoria discutidos aqui tinham pouca ou nenhuma experiência com os sistemas competitivos nos países com sufrágio amplo ou, de certo, com uma análise sistemática dos sistemas partidários competitivos. Marx, por exemplo, não viveu o bastante para testemunhar o funcionamento da "democracia de massa" na Grã-Bretanha; e Lênin nunca a vivenciou de fato (nem mesmo no exílio na Suíça). Pareto, Mosca, Michels e Gramsci a vivenciaram apenas no princípio.

Não obstante, não podemos concluir que a experiência da poliarquia e da competição partidária os teria levado a abandonar suas teorias de dominação da minoria. Eles ainda poderiam ter salvo suas teorias argumentando que as elites dominantes continuam a governar, não controlando o Estado diretamente, mas, sim, remodelando as preferências dos eleitores e, assim, controlando indiretamente os resultados das eleições.

Elos na corrente de controle entre os governantes e os governados

Assim, à medida que uma dominação *direta* do governo do Estado tornou-se mais difícil de atingir para uma só minoria nas poliarquias com um sufrágio amplo e, portanto, proporcionalmente mais implausível como teoria do privilégio e da dominação, os teóricos voltaram-se para explicações que dependiam do uso de meios *indiretos* de dominação. Nessas teorias, a corrente de controle¹⁴ que vai das ações dos principais agentes, os governantes, até as ações complacentes e favoráveis dos governados torna-se mais longa; ela é mais difícil de observar; apoia-se menos sobre o controle manifesto e mais sobre o poder potencial e as reações antecipadas; e conseqüentemente é mais difícil de verificar ou refutar. Que eu saiba, ainda nenhuma teoria ou explicação segundo a qual a dominação da minoria é uma característica convencional dos países governados por uma poliarquia proporcionou as provas necessárias para verificar a existência de tal corrente de controle.

Se partirmos sem contestações da premissa de que uma teoria em particular especificou adequadamente a composição da minoria dominante, ela poderia descrever o caminho do controle da minoria sobre a maioria dominada de diversos modos diferentes. Os caminhos seguintes, por exemplo, vão da dominação direta da elite dominante à menos direta (todos os caminhos podem incluir misturas maiores ou menores de controle por meio das reações antecipadas).

1. A minoria dominante controla diretamente as decisões e políticas específicas do governo do Estado.
2. Ela determina diretamente que assuntos são colocados ou não na agenda de tomada de decisões do governo. Por exemplo, ela veta algumas questões que, caso contrário, poderiam ter sido colocadas na agenda.
3. Ela estabelece os limites entre as esferas da atividade governamental e não governamental (através do controle de 1 e 2).
4. Ela cria e mantém crenças predominantes sobre 1, 2 e 3.
5. Ela cria e mantém crenças sobre a legitimidade, as vantagens ou o grau de aceitação das principais estruturas políticas, sociais e econômicas.
6. Ela não *cria*, mas *mantém* crenças sobre 1, 2, 3 e as estruturas de 5.
7. Embora ela não crie nem mantenha crenças sobre 1, 2, 3 e as estruturas de 5, ela ocupa, não obstante, sua posição privilegiada *em razão* dessas crenças.

No que diz respeito aos primeiros seis caminhos de dominação, uma teoria poderia também afirmar que o âmbito do controle exercido pela minoria dominante é um dos seguintes:

- (a.1). Ele procura controlar todas (ou quase todas) as questões em 1-6. Ou (a.2) ele tenta controlar apenas as questões de maior importância. [O que é da maior importância pode significar ou (b.1) o que os membros da maioria dominante assim consideram ou (b.2) o que um observador julga ser de maior importância para a minoria dominante por outros critérios.]

- (c.1). A minoria dominante possui o controle exclusivo. Ou
(c.2) seu controle é repartido com indivíduos e grupos não especificados como membros da minoria dominante.

Para que a dominação da minoria exista, a minoria teria de conseguir superar qualquer oposição significativa ao seu domínio. Todavia, uma teoria poderia oferecer algumas descrições diferentes da oposição ao domínio da minoria. Para simplificar as possibilidades de uma forma um tanto drástica,

- (d.1). Os oponentes representam uma ameaça "significativa" à dominação da minoria e agem abertamente como oposição à minoria.
(d.2) A oposição é significativa, mas age veladamente.
(d.3). A oposição não é significativa.

As combinações possíveis são, decerto, absurdamente amplas (formalmente, 486). Entretanto, as distinções estão longe de ser triviais: certas teorias que propõem diferentes combinações (ou subconjuntos de combinações) podem ter implicações profundamente diferentes para as possibilidades e os limites da democracia. Consideremos duas possibilidades muito distintas:

1. Uma minoria controla direta e indiretamente todas as questões na agenda das decisões governamentais. Seu controle é exclusivo. Por causa da criação e manutenção efetivas de crenças que lhe são favoráveis, ela encontra apenas uma oposição insignificante. Assim, essencialmente seu controle e seus interesses não são sequer postos em questão. São indisputados.

2. Uma minoria geralmente consegue assegurar políticas que considera favoráveis a seus interesses mais essenciais. Ela o faz tanto por meio da influência direta nas decisões do governo quanto pela influência indireta das crenças. Porém, ela encontra uma oposição significativa e raramente consegue obter sucesso, exceto na coalizão com outros grupos. Ademais, nas questões que não afetam profundamente os seus interesses mais essenciais, sua influência é muito

mais fraca, seus aliados em menor número, seus adversários muito mais fortes e sua incapacidade de controlar os resultados muito mais comum. Em muitas questões, na verdade, a minoria faz pouco ou nenhum esforço, direta ou indiretamente, para influenciar as políticas. E mais: as autoridades eleitas competem vigorosamente pelos cargos. Em consequência disso, outras minorias também são “dominantes” (no mesmo sentido) nas questões que elas consideram mais importantes: os fazendeiros, digamos, nos subsídios à agricultura, as pessoas mais velhas nas pensões de aposentadoria e no seguro-saúde, os ambientalistas na poluição do ar e da água, os militares nos gastos com a defesa...

É evidente que a primeira possibilidade constitui a dominação da minoria, que a minoria é certamente uma “classe dominante” e que, visto que ela governa o Estado, a democracia é inexistente. Mas será que a segunda possibilidade constitui uma dominação da minoria? Certamente que não; não no mesmo sentido. E embora ela não corresponda exatamente a muitas descrições ideais da democracia sob o domínio da maioria, o componente democrático nesse sistema de domínio das minorias não deixa de ser importante.

O que pretendo aqui não é propor uma teoria que descreva adequadamente qualquer poliarquia em particular, muito menos as poliarquias como classe de sistemas políticos. O que quero dizer é simplesmente que nenhuma das teorias de dominação da minoria que descrevi – ou nenhuma outra, ao que eu saiba – especifica adequadamente os detalhes da corrente de controle que elas propõem, tampouco oferece os dados necessários para demonstrar que a corrente da dominação cuja existência elas afirmam ou insinuam realmente exista.

O problema dos dados

Os dados oferecidos pelos teóricos da dominação da minoria são amplos e vagos¹⁵. Pareto e Mosca oferecem interpretações históricas abrangentes. Os dados de Michels

consistem quase inteiramente no estudo de um único partido político. Talvez porque Gramsci levou adiante sua teoria da hegemonia cultural sob as limitações da vida na cadeia e da censura, talvez também porque a investigação sistemática não lhe apeteceu, o que lhe sobra em intuições e hipóteses lhe falta em dados sistemáticos.

*

As teorias da dominação me parecem incapazes de sustentar a afirmação de que em todas as poliarquias, ou mesmo num candidato plausível como os Estados Unidos, uma minoria governante domina direta ou indiretamente o governo do Estado.

O que essas teorias fazem é dar testemunho da extensão e da difusão da desigualdade. Todavia, não precisamos desse testemunho para nos convencer de que existem desigualdades políticas nas poliarquias, ou que essas desigualdades violam os critérios democráticos, ou que sua persistência representa um sério problema para a teoria e a prática democráticas.

Ao asseverar a existência de uma minoria dominante, essas teorias nos desviam de uma análise realista dos verdadeiros limites e potencialidades da democracia no mundo moderno. Às vezes, elas nos oferecem uma esperança infundada de que uma transformação revolucionária apocalíptica vai nos levar à terra prometida da liberdade perfeita, da autorrealização e da aceitação total do valor igual dos seres humanos; outras vezes, elas não nos oferecem nenhuma esperança e nos aconselham, direta ou indiretamente, a desistir da ideia antiga de uma sociedade na qual os cidadãos, possuidores de todos os recursos e instituições necessários para a democracia, governam a si próprios como cidadãos livres e iguais.

Capítulo 20

Pluralismo, poliarquia e o bem comum

Refletimos há pouco (nos capítulos 12 e 13) sobre se e como se poderia evitar que o processo democrático prejudicasse os direitos e interesses fundamentais de algumas pessoas sujeitas às decisões coletivas, em particular as minorias, que podem perder em votos para as maiorias. Evitar danos é fazer o bem; mas geralmente entendemos que fazer o bem exige mais que evitar danos. Isso também é válido para a conquista do bem comum de um grupo: muitas vezes, a promoção dos interesses e bens que os membros compartilham entre si não se reduz à simples exigência de que os membros não causam dano uns aos outros.

Uma das tradições mais fortes na vida política é a de que entre os membros de qualquer república sempre existe um bem comum, o qual os governantes têm a função e a obrigação de proporcionar. Entretanto, o modo como devemos interpretar a obrigação dos governantes de buscar o bem comum, seja numa democracia, seja num sistema não democrático, nos coloca problemas monumentais. Esses problemas sempre resistiram às soluções simples, diretas, persuasivas e, ao mesmo tempo, racionalmente justificáveis. Eles foram construídos pela análise cética de críticos modernos que pouco sentido veem na noção de um bem comum e, também, nos países democráticos modernos, por uma tal diversidade de grupos, associações e interesses que podemos nos perguntar se existe algum bem *comum* entre os ci-

dadãos de um país, e ainda que exista, como ele pode ser descoberto e como podemos torná-lo realidade.

Algumas das dificuldades na noção de bem comum são reveladas ao longo do diálogo entre um tradicionalista, um modernista e um pluralista.

A ideia de um bem comum

MODERNISTA: Você muitas vezes manifesta a opinião de que, num sistema democrático adequado, os cidadãos buscariam alcançar o bem comum em todas as suas decisões coletivas.

TRADICIONALISTA: Certamente que sim. Não se pode dizer que eu seja o único a afirmar isso. Afinal de contas, essa crença tem dominado o pensamento político ocidental desde os seus primórdios. Creio que também é uma crença fundamental do confucionismo, que continua a ser uma influência importante nas ideias dos líderes e das pessoas comuns em grande parte da Ásia. Pelo que entendo das crenças hindu e budista, embora elas sejam bem menos explicitamente políticas que o confucionismo, ambas parecem adotar um pressuposto desse tipo. Imagino que a maioria das pessoas em toda parte crê que governantes realmente bons lutariam pelo bem comum, ainda que muitas pessoas tenham pouca esperança de que seus líderes de carne e osso venham a fazê-lo. Em resumo, não consigo pensar de imediato em nenhuma outra proposição na vida política que tenha sido endossada por tantas pessoas durante tantos séculos.

MODERNISTA: Quer dizer que essa ideia não se restringe aos sistemas democráticos?

TRADICIONALISTA: Certamente que não. Mas é de uma crença geral desse tipo que advém a noção de que o *demos*, numa democracia, e o povo e seus representantes, numa democracia representativa, devem procurar proporcionar o bem comum¹.

PLURALISTA: Posso interromper? Se partirmos da premissa de que numa democracia "o povo" e seus representantes

devem governar em prol do bem comum, e no entanto "o povo" se governa em diversas associações relativamente autônomas, *qual* povo deve governar-se em *quais* assuntos, e o bem comum de *qual público* deve ele buscar?

MODERNISTA: Espere um momento! Vocês, pluralistas, parecem ser viciados em desordem. Se partirmos de sua questão, certamente mergulharemos numa discussão muito caótica. Será que você me permite propor minhas questões primeiro?

PLURALISTA: Sinto muito. Eu só queria ter certeza de que minha questão estava em sua agenda. Por favor, prossiga.

Preliminares

TRADICIONALISTA: Sob pena de ofender nosso amigo Pluralista, mas também no interesse da ordem intelectual, posso propor que iniciemos com o pressuposto de que estamos tratando de um sistema pequeno e unitário? Vamos partir da premissa de que seus cidadãos são membros de um Estado, uma pólis, uma sociedade política soberana e independente. Assim, os cidadãos são membros de uma única associação política (no uso convencional, o Estado) e não têm fidelidades ou obrigações conflitantes com nenhuma outra associação política, tais como um partido político, um grupo de pressão organizado, o governo de uma unidade política mais regional, o governo de uma unidade maior e mais inclusiva e assim por diante.

PLURALISTA: Eu pretendia me calar, mas realmente preciso me opor a isso. Você quer pressupor que não existem associações menores, tais quais a família, grupos de amigos, entidades econômicas e outras? Se é assim, você não está mais falando sobre uma sociedade humana.

TRADICIONALISTA: Não, eu concordo que esse pressuposto seria absurdo. É claro que existem grupos menores, como os que você mencionou. Mas o que quero dizer é que eles não participam, como tais, da vida política. Vamos também pressupor que nosso sistema político simples seja governado

diretamente pelo *demos* através do processo democrático. O que estou propondo como um ideal viável é que, em suas decisões coletivas, os cidadãos de nosso pequeno Estado busquem alcançar o bem comum, ou seja, o bem de todos. Diríamos, portanto, que os cidadãos possuem a qualidade da virtude cívica.

MODERNISTA: Ao propor esse ideal, você não estaria fazendo, ainda que implicitamente, dois tipos de afirmações? A primeira é normativa: você está receitando o bem comum como o objetivo ao qual os cidadãos *devem* aspirar nos assuntos públicos.

TRADICIONALISTA: Obviamente que sim.

MODERNISTA: A segunda é uma afirmação empírica quanto à viabilidade: uma vez que você pretende que esse ideal seja pertinente à vida humana, você deve crer que, sob certas condições realizáveis, pode-se esperar das pessoas que se comportem de maneira virtuosa. Presume-se, portanto, que você possa nos oferecer algumas provas de sua afirmação empírica. Quais seriam elas?

TRADICIONALISTA: Eu poderia fornecer alguns exemplos históricos, talvez a Atenas clássica ou as repúblicas das cidades-Estado italianas.

MODERNISTA: Devo dizer que, no meu ponto de vista, a validade de ambas as suas afirmações é altamente duvidosa.

TRADICIONALISTA: Isso não me surpreende. E não me surpreenderei se você estiver ansioso para nos dizer por quê.

O bem comum como um ideal normativo

MODERNISTA: Prefiro dizer disposto, e não ansioso, uma vez que não venho como um inimigo do bem comum, e sim como amigo...

TRADICIONALISTA: Como Marco Antônio para César?

MODERNISTA: ... que busca esclarecimento e, se possível, segurança.

TRADICIONALISTA: Que espero poder oferecer.

Dificuldades filosóficas

MODERNISTA: Espero mesmo que possa. Mas antevejo graves dificuldades. Como receita de virtude cívica, a ideia do bem comum me parece sofrer de três tipos principais de problemas. O primeiro são as dificuldades filosóficas, ontológicas e epistemológicas, que assolaram todas as tentativas de justificar qualquer interpretação específica do bem comum durante todo o século passado. *O que é* o bem comum? Como podemos *saber* o que ele é? Uma vez que essas dificuldades já foram muito discutidas, não pretendo retomá-las aqui². Entretanto, não podemos simplesmente dispensá-las como se fossem uma inconveniência menor. Os obstáculos filosóficos ficam bem no meio do caminho de todas as tentativas de afirmar qualquer interpretação do bem comum.

TRADICIONALISTA: Um aspecto muito lamentável de nossos apuros modernos.

MODERNISTA: Eu me solidarizo com seu lamento. A falta de um consenso quanto ao significado do bem comum – e até mesmo quanto a se tal bem existe – cria dificuldades genuínas para a vida pública. Mas os pesares e as lamentações não vão fazer com que os obstáculos desapareçam.

TRADICIONALISTA: Então, o que você tem a oferecer em vez disso?

MODERNISTA: Em vez de suas lamentações quanto à ausência de uma condição que, de qualquer forma, provavelmente nunca existiu, devemos tomar como um axioma que, a não ser que e até que os problemas filosóficos sejam superados – e não há motivos convincentes para achar que serão –, a existência e a natureza do bem comum serão necessariamente um assunto altamente controverso, não apenas entre os filósofos e teóricos sociais, mas na vida política também. Toda descrição de um ideal político *viável* deve partir do pressuposto de que o conflito quanto ao bem comum é uma parte inevitável da vida política normal.

TRADICIONALISTA: O que você propõe bate de frente com uma longa tradição em contrário. É claro que estou pensando, em particular, na tradição aristotélica, que via o conflito

político como um mal que podia e devia ser eliminado da vida pública³.

MODERNISTA: Sei disso. Mas, nesse aspecto, a tradição a que você se refere está equivocada. É mais: alguns dos regimes mais repressivos que a humanidade já conheceu resultaram da crença dos líderes em que o conflito político é um mal desnecessário que pode e deve ser eliminado. O ponto de vista alternativo, com o qual concordo, é o de que o conflito não só é inevitável como, sob certas condições, pode ser uma fonte de aprendizado e esclarecimento⁴.

TRADICIONALISTA: Admito que o conflito quanto ao bem comum e a outras questões é uma característica típica, talvez quase universal, das sociedades políticas. Nego que seja inevitável ou desejável.

PLURALISTA: Uma vez que vocês dois parecem ter chegado a um impasse, que tal deixar o Modernista prosseguir?

De como as receitas são excessivamente limitadas ou gerais

MODERNISTA: Minha segunda objeção é que, ainda que ignorássemos as dificuldades filosóficas às quais acabo de aludir, toda tentativa que já vi de receitar o bem comum é limitada demais para ser aceitável para todos ou geral demais para ser muito pertinente ou útil.

TRADICIONALISTA: ● que você quer dizer com “limitada demais” ou “geral demais”?

MODERNISTA: O que quero dizer com “limitada demais” pode ser ilustrado pelo trabalho de certos autores que querem oferecer critérios ou regras específicos o bastante para influenciar diretamente os requisitos constitucionais ou as políticas públicas. Suas regras invariavelmente se mostram inaceitáveis em muitos casos importantes: elas podem funcionar em alguns casos, mas levam a resultados alarmantes em outros. Um bom exemplo são os famosos princípios de justiça de John Rawls. Como seus numerosos críticos demonstraram, sob certas condições nada improváveis, as regras levam a resultados moralmente questionáveis e até mesmo

a alguns absurdos (cf., por exemplo, Rae 1975a; Rae 1979; Fishkin 1983, 14-5, 154ss.).

Na maior parte das vezes, porém, as receitas para o bem comum são excessivamente gerais. Se um autor leva a sério a noção de que o bem comum é o bem comum de *todos*, torna-se extremamente difícil especificar qualquer coisa que, em princípio, passaria em seu teste altamente rigoroso, com a exceção de algumas qualidades muito abstratas e gerais. Como um defensor como você, por exemplo, descreveria o bem comum?

TRADICIONALISTA: Defendo a visão tradicional de que o bem comum consiste em alguns objetivos específicos que promovem, sem qualquer sombra de dúvida, o bem-estar de, literalmente, todos.

PLURALISTA: "Literalmente todos" significa todas as pessoas do mundo, não é mesmo? É isso mesmo que você quer dizer?

TRADICIONALISTA: É claro que não! Refiro-me a todas as pessoas na pólis ou no Estado em particular.

PLURALISTA: Aviso que não posso concordar com sua definição de "todos". É moralmente arbitrária. Mas vou me abster de comentários por ora.

MODERNISTA: E quais são os seus "objetivos específicos que promovem, sem sombra de dúvida, o bem-estar de literalmente todos"?

PLURALISTA: Ou seja, "na pólis ou no Estado em particular".

TRADICIONALISTA: Bem, eles certamente incluem a paz, a ordem, a prosperidade, a justiça e a comunidade⁵.

MODERNISTA: Exatamente como eu esperava. Sua descrição deixa todo o conteúdo de "paz, ordem, prosperidade, justiça e comunidade" inteiramente vago. Infelizmente, esses objetivos gerais e louváveis pouco ajudam na tomada de decisões coletivas. E o que é pior, quando um desses objetivos é conflitante com outro, o que não é incomum, eles não ajudam em nada. Por fim, se o bem comum literalmente quer dizer *todos* (isto é, todos aqueles que são membros de uma república em particular), pode-se dizer que não é ób-

vio, de maneira alguma, que a paz, a ordem, a prosperidade, a justiça e a comunidade são sempre um bem para *todos* os membros da república.

TRADICIONALISTA: Se esses objetivos não fossem o bem de todos numa república, eu diria que esta seria, necessariamente, uma república inferior. A essência de uma boa república reside precisamente no fato de que o bem de um membro não é conflitante com o bem de um outro.

MODERNISTA: Você confirma o meu argumento. Para justificar objetivos que literalmente seriam para o bem de *todas* as pessoas numa república, você acaba de limitar a possibilidade de um bem comum apenas às repúblicas nas quais o bem de um membro nunca entra em conflito com o bem de outro. Na verdade, o bem comum existe em repúblicas nas quais... existe um bem comum. Mas se você exige uma harmonia perfeita para que exista um bem comum, parece-me que sua concepção do bem comum é irrelevante para a maioria dos sistemas políticos que já existiram – na verdade, provavelmente para todos os sistemas políticos do mundo real.

TRADICIONALISTA: Admito que estabeleci um requisito muito rígido. Com frequência, os ideais assim o exigem.

MODERNISTA: Mas esses ideais também devem ser pertinentes às possibilidades humanas. Por outro lado, se você simplesmente atenuar a rigidez de “*todos*”, como se “*todos*” significasse 99%, 85%, dois terços ou qualquer proporção menor que 100%, uma afirmação de que qualquer valor particular é, com efeito, o bem comum deixa de preencher seu requisito tradicional, e você terá de redefinir o bem comum a fim de que ele não mais inclua todos. Mas, se o bem comum não quer dizer todos, quem fica de fora, e com que fundamento você justifica isso?

PLURALISTA: Agora você está entrando em meu território. Por que “*todos*” haveria de significar apenas os membros de uma república em particular? Acaso o bem dos não membros, daqueles que, embora estando de fora, são seriamente afetados pelas decisões coletivas da república, não deveria ser contado também? Se não, por que não?

Crêterios razoáveis são conflitantes entre si

MODERNISTA: Se você conseguir se conter um pouco mais, Pluralista, eu gostaria de mencionar a terceira dificuldade que encontro na no o de bem comum. Ainda que, mais uma vez, deixemos os problemas filosóficos de lado, cr terios inteiramente razoáveis podem levar a receitas conflitantes para as decisões coletivas. Há pouco, afirmei que os objetivos mencionados pelo Tradicionalista – a paz, a ordem, a prosperidade, a justiça, e a comunidade – podem ser conflitantes; os conflitos exigiriam juízos difíceis quanto às prioridades e às negocia es, que os objetivos em si não revelam. Mas o problema   ainda mais complexo. Para ilustrá-lo, quero utilizar um argumento exposto por James Fishkin (1987). Você, Tradicionalista, afirmou que os objetivos que nomeou promovem o bem-estar de todos. Você diria, então, que um curso de a o política que promove um bem-estar mais geral   melhor que um outro que promove menos bem-estar?

TRADICIONALISTA:   óbvio que sim.

MODERNISTA: E você também concordaria que um curso de a o política que promove o bem-estar de mais pessoas   melhor que um outro que promove o bem-estar de menos pessoas?

TRADICIONALISTA: Mais uma vez,   óbvio que sim.

MODERNISTA: Você diria, como fizeram alguns autores, que outras coisas sendo iguais, um curso de a o política que melhore a vida daqueles que estão em condi es piores   melhor que um curso de a o que não o faça, embora este possa melhorar a vida daqueles que já estão em melhores condi es?

TRADICIONALISTA: Isso não me parece tão evidente, mas com efeito parece ser um juízo bastante razoável.

MODERNISTA: Mas melhorar a vida daqueles que estão em piores condi es pode significar ao menos duas coisas. Pode significar melhorar a posi o *relativa* dos que estão em piores condi es ou elevar “a posi o *absoluta* do estrato

mais baixo de todos" (Fishkin 1987, 10; ver também Bonner 1986, 35ss.)

TRADICIONALISTA: Não sei se consigo ver a diferença.

MODERNISTA: Bem, suponhamos que um sistema tenha três grupos de renda. Eu os chamarei de estratos. A renda anual média das pessoas no estrato *A* é de 100 mil dólares, no estrato *B*, de 20 mil dólares e no estrato *C*, de dois mil dólares. Uma política que alocasse a mesma renda média a cada estrato certamente melhoraria a posição *relativa* daqueles nas piores condições, não é mesmo? Mas uma política que melhorasse a renda do estrato mais baixo para, digamos, cinco mil dólares elevaria sua posição *absoluta*.

TRADICIONALISTA: Sim, isso parece claro.

MODERNISTA: Assim, temos quatro critérios razoáveis que poderiam ser utilizados para avaliar se uma política serve o bem comum, não é?

TRADICIONALISTA: É o que parece.

MODERNISTA: Poderíamos dizer, então, que uma política serve o bem comum quando (1) ela maximiza o bem-estar total, (2) melhora o bem-estar da maioria, (3) melhora a posição relativa daqueles que estão nas piores condições ou (4) eleva a posição absoluta dos que estão em piores condições?

TRADICIONALISTA: Tomados em conjunto, os dois primeiros critérios são simplesmente a velha ideia utilitária do "bem maior do maior número", não é verdade? O terceiro e o quarto não são tão utilitários quanto kantianos em sua derivação.

MODERNISTA: Seja lá como for, o que Fishkin demonstra é que esses quatro princípios são incompatíveis. Sob certas condições que não são nem um pouco improváveis, nenhuma política pode satisfazer simultaneamente os quatro critérios. Além disso, se insistíssemos que uma política teria de preencher apenas três dos quatro critérios para satisfazer nossa ideia de bem comum, mesmo esse requisito, como demonstra Fishkin, pode levar a ciclos decisórios exatamente iguais aos bem conhecidos ciclos de votação: de acordo com um conjunto de critérios, a política *B* seria melhor que a política *A*; de acordo com outro conjunto, a política *C* seria melhor que a política *B*; de acordo com o terceiro, a política

D seria melhor que a *C*; de acordo com o quarto, a política *E* seria melhor que a *D*, mas de acordo com o primeiro conjunto, *A* seria melhor que *E*, e assim por diante infinitamente (Fishkin 1987, 13, 14).

TRADICIONALISTA: Mas será que, após uma reflexão mais aprofundada, não poderíamos encontrar um meio de conceber o bem comum que fosse superior a todos os quatro critérios que Fishkin emprega em sua demonstração?

MODERNISTA: O que quero demonstrar é que ninguém foi capaz de produzir um conceito de bem comum que não seja demasiadamente geral para servir como um guia pertinente para as decisões coletivas, ou um conceito apropriadamente específico, que levaria a políticas inaceitáveis. Não posso deixar de sentir que uma enorme parte da discussão acadêmica a respeito do bem comum é conduzida por acadêmicos com inclinações filosóficas, de quem nunca se exige que apliquem suas ideias rigorosamente às decisões coletivas.

O bem comum como um fenômeno histórico

MODERNISTA: O resultado é que, ainda que os cidadãos quisessem buscar o bem comum, as interpretações amplas não os ajudariam muito a acertar o alvo, ao passo que se tentassem empregar as regras e princípios mais específicos eles às vezes acertariam o alvo errado. Isso influencia minha segunda preocupação. Eu disse, há pouco, que a ideia tradicional do bem comum faz uma afirmação empírica implícita: a de que, sob algumas condições humanas realizáveis, podemos esperar sensatamente que, à medida que participam na vida pública, os cidadãos – a maioria deles, pelo menos – terão como objetivo alcançar o bem comum. Um modo de justificar tal afirmação seria apontar algumas situações históricas nas quais a maioria dos cidadãos o fez. Creio que você sugeriu algumas delas.

TRADICIONALISTA: Estou inclinado a crer que a maioria dos cidadãos atenienses no século V geralmente buscou o bem comum.

MODERNISTA: Mas não temos nada parecido com dados históricos adequados para sustentar sua crença, não é? Com base nos dados disponíveis, suponho que se possa fazer essa inferência razoável; mas também seria razoável inferir que os atenienses frequentemente votavam de acordo com seus interesses individuais ou de grupo. O historiador A. H. M. Jones, altamente favorável à democracia ateniense, conclui que, em assuntos de guerra e paz, os cidadãos ricos e pobres tendiam a votar de acordo com seus interesses econômicos divergentes⁶.

PLURALISTA: E acaso os cidadãos buscavam o bem daqueles que eram excluídos da vida política, particularmente as mulheres e os escravos? Se o faziam, certamente era apenas no sentido de que eles convenientemente racionalizaram a sujeição das mulheres e a existência da escravidão como algo necessário ao bem comum. Mas se o bem comum é meramente uma expressão utilizada para esconder uma defesa de interesses particularistas, a vida política não estaria melhor sem ele?

MODERNISTA: Creio que você também afirmou que houve outros exemplos de cidadãos dedicados ao bem comum.

TRADICIONALISTA: Sim, eu tinha em mente a República de Veneza e talvez outras repúblicas da Itália medieval e renascentista.

PLURALISTA: Mas aquelas repúblicas eram cheias de conflito!⁷ E Veneza, que era muito mais tranquila que as outras, era, afinal de contas, governada por uma aristocracia extremamente reduzida. Mesmo se tentássemos pressupor, para os objetivos dessa argumentação, que os governantes geralmente buscavam o bem comum, a experiência veneziana não tem nada que ver com a questão da virtude cívica num sistema democrático com um *demos* inclusivo. Se você não tomar cuidado, sua argumentação vai acabar sendo uma justificativa para o domínio dos poucos esclarecidos que possuem a sabedoria e a virtude necessárias!

MODERNISTA: Tradicionalista, você não está confundindo a receita e a descrição? Como todos nós sabemos, aquilo a que muitas vezes nos referimos como a tradição aristotélica

e sua companheira, a tradição republicana, insistem, com efeito, no fato de que a virtude cívica deve ser uma qualidade central de uma boa república. Aristóteles sabia bem a diferença entre a pólis ideal e a pólis real. No entanto, os acadêmicos que retratam favoravelmente as tradições aristotélica e republicana e as contrastam favoravelmente com o que eles veem como desvios modernos delas raramente nos oferecem descrições da vida política real. O que J. G. A. Pocock e outros denominam "humanismo cívico" era um ideal. Ele definitivamente não era uma descrição das realidades da vida política na Grécia, em Roma ou nas repúblicas italianas. Na Itália, a disjunção entre o ideal e a realidade era enorme: Maquiavel é testemunha disso. O que me pergunto, Tradicionalista, é se você talvez não tenha pressuposto, sem perceber muito bem que o fez, que o que os humanistas cívicos receitaram como um ideal era também uma descrição justa da vida política real nas repúblicas italianas.

PLURALISTA: Tal qual pressupor que "o governo do povo, pelo povo, para o povo" realmente descreve a política americana.

MODERNISTA: Ao considerar as afirmações históricas sobre a virtude cívica e o bem comum, parece-me que precisamos distinguir três possibilidades diferentes. A primeira é que uma afirmação histórica pode se reduzir, às vezes, simplesmente ao seguinte: em certos tempos e lugares, os filósofos, teólogos e talvez os líderes políticos tendiam a crer que a virtude cívica era uma característica desejável e, sob certas condições, realizável numa boa ordem política. Porém, a segunda possibilidade é que talvez, nas épocas e nos lugares nos quais essa ideia foi intelectualmente dominante, ela também caracterizava as *crenças* daqueles, ou da maioria daqueles, que na verdade participavam dos assuntos públicos. E, finalmente, pode-se afirmar que naquelas épocas e lugares a maioria das pessoas na vida pública realmente *agia* virtuosamente, no sentido de que suas atividades públicas eram predominantemente influenciadas por uma preocupação com o bem comum. O que estou dizendo, e creio que o

Pluralista concorda, é que escritos recentes sobre a virtude e o humanismo cívicos e sobre as tradições aristotélica e republicana estabelecem, no máximo, a primeira afirmação. Eles não demonstram, e segundo minha leitura nem tentam demonstrar, a validade da segunda e da terceira afirmações, que são deixadas completamente no ar.

PLURALISTA: A fim de poder avaliar o terceiro tipo de afirmação, eu proporia mais uma distinção. Em teoria, todo cidadão poderia *tencionar* defender o bem público ou, na linguagem do Modernista, poderia *buscar* o que ele ou ela creem ser o bem comum. Entretanto, os cidadãos talvez discordassem quanto ao que eles concebem como o bem comum. Na verdade, eu arriscaria dizer que buscar o bem público é mais comum na vida política do que os observadores cínicos admitem; as pessoas somente não concordam quanto ao que é ele. Assim, podemos distinguir quatro possibilidades, as quais são mostradas nesta pequena tabela:

		Os cidadãos	
		Concordam?	Discordam?
Os cidadãos buscam	Sim	1	2
o bem comum?	Não	3	4

Os cidadãos podem: (1) buscar o bem comum e concordar quanto ao que ele é; (2) buscar o bem comum mas discordar quanto ao que ele é; (3) concordar quanto ao bem comum, mas não pretender alcançá-lo; (4) não pretender alcançar o bem comum e discordar quanto ao que ele seria.

TRADICIONALISTA: Sua terceira possibilidade me parece autocontraditória.

PLURALISTA: Não necessariamente. Por exemplo, os cidadãos poderiam concordar que o bem comum não consiste em nada além do interesse próprio de cada cidadão, e cada cidadão poderia buscar apenas os seus próprios interesses. Não há nada de autocontraditório nisso. Também posso imaginar todos concordando que o objetivo X seria pertinente ao bem comum, e que alguns cidadãos diriam: "Mas Y é de *meu* interesse, e essa é a política que eu apoio."

Não é muito virtuoso, mas certamente não é autocontraditório, não é mesmo?

TRADICIONALISTA: Tiro o chapéu para sua tabela bem-feita. Mas o que ela significa?

PLURALISTA: Significa que uma asserção empírica a respeito da existência histórica ou da possibilidade futura de cidadãos virtuosos numa ordem democrática ou republicana teria de especificar precisamente se o que está sendo afirmado é (1), (2) ou (3).

TRADICIONALISTA: Pressuponho que o primeiro.

PLURALISTA: Mas isso implica um consenso perfeito e, por conseguinte, absolutamente nenhum conflito político, não é? Ainda que consentíssemos com uma aproximação em vez de um consenso perfeito, não vejo provas suficientes para apoiar a afirmação de que o primeiro estado de coisas alguma vez existiu em qualquer sistema histórico, exceto, talvez, por um período muito breve.

TRADICIONALISTA: Mas os conflitos políticos podem ter sido quanto aos meios e não quanto aos fins.

MODERNISTA: Não era esse, exatamente, o ponto de vista que tentei defender há pouco? Ainda que você parta do princípio de que existe um consenso quanto aos fins gerais em algumas épocas e lugares, isso não necessariamente elimina o conflito político a respeito do que constitui o bem de todos em casos específicos, não é verdade? E tais conflitos poderiam ser bastante intensos, ou não?

O pluralismo e o bem comum

PLURALISTA: Esta pode ser uma boa hora para expressar minhas preocupações. No começo de nossa discussão, concordamos em aceitar o pressuposto inicial do Tradicionalista de que estávamos tratando de uma república comparativamente pequena e unitária – algo como uma pólis idealizada. Posso imaginar prontamente como numa pequena democracia e ainda mais uma com um *demos* tão restrito, um cidadão poderia se sentir confiante no fato de que pode per-

ceber facilmente o bem comum, o bem de todos, o bem da pólis. Não estou sugerindo que os problemas filosóficos desapareceriam, mas somente que eles poderiam ter sua importância reduzida. Tanto a existência de um bem comum – ou bens comuns – quanto a possibilidade de que a maioria dos cidadãos gostaria de alcançar o bem comum poderia parecer inteiramente plausível, até mesmo evidente por si mesma. Contudo, não vivemos num mundo de pequenas repúblicas unitárias. Para que as noções de virtude cívica e de bem comum tenham alguma pertinência no mundo moderno, temos de situá-las no contexto de sistemas democráticos de grandíssima escala, ou seja, no contexto da poliarquia e do pluralismo que a acompanha. Você não concorda, Tradicionalista?

TRADICIONALISTA: Sim, dentro de certos limites. Eu poderia chegar à conclusão de que a poliarquia e o pluralismo são inerentemente inferiores à pólis, e que portanto devemos fazer o que pudermos para restaurar a pólis. Você me dá ainda mais motivos para preferir o passado e rejeitar o presente como um modelo para o futuro.

PLURALISTA: Não obstante, você de fato concorda que a transformação da democracia na cidade-Estado para a democracia no Estado nacional alterou imensamente as condições sob as quais a virtude cívica e o bem comum podem existir, não é mesmo?

TRADICIONALISTA: Sim, embora eu não esteja bem certo do que *você* vê como as consequências dessa transformação.

PLURALISTA: As consequências foram belamente sugeridas por Rousseau em seu *Discurso sobre a economia política*, quando ele afirmou:

Todas as sociedades políticas são compostas de outras sociedades menores de diferentes tipos, cada qual com seus interesses e máximas [...]. A vontade dessas sociedades particulares sempre tem duas relações: para os membros das associações, é uma vontade geral; para a sociedade em geral, é uma vontade privada, a qual muitas vezes se descobre ser justa no primeiro aspecto e cruel no segundo (1978, 212-23).

Aqui, Rousseau apresenta uma contradição para a qual não parece haver uma solução: é o paradoxo de Rousseau, por assim dizer. Muitas vezes achei que essa passagem desfaz por antecipação todo o projeto do *Contrato Social*. Pois o paradoxo de Rousseau dirige nossa atenção precisamente para o problema dos sistemas pluralistas de grande escala, para os quais a ideia de democracia estava prestes a ser transferida. O tipo de república de pequena escala e bastante homogênea pressuposta no *Contrato Social* estava se tornando, rapidamente, uma relíquia do passado. Tomando por exemplo uma relíquia histórica interessante, San Marino não é exatamente típico do mundo em que vivemos, não é mesmo?

TRADICIONALISTA: Mas o mundo dos Estados gigantes não irá durar para sempre. Quem sabe? Talvez o futuro da ideia democrática esteja num mundo onde haja muitos Estados iguais a San Marino. Em todo caso, aonde você pretende chegar?

PLURALISTA: Espero que você me permita chegar lá indiretamente. Gostaria que nós nos envolvêssemos numa reconstrução imaginária da história – uma reconstrução totalmente implausível, apresso-me em dizer. Vamos nos transportar de volta para a Atenas clássica e imaginar – prendam a respiração! – que além dos homens, que eram cidadãos plenos naquela época, o *demos* também incluísse as mulheres e os residentes estrangeiros de longa data. E, por historicamente ridícula que possa ser essa premissa, vamos também imaginar que a escravatura fora abolida, que todos os novos homens (e mulheres) libertos trabalhassem como assalariados nas fazendas, nas residências e em outros lugares, e que também eles fossem cidadãos: o proletariado fora emancipado.

TRADICIONALISTA: Você está certo numa coisa: essas imaginações são totalmente implausíveis e historicamente ridículas.

PLURALISTA: Concordo. Mas agora quero que você tente imaginar esse corpo heterogêneo de cidadãos atenienses tentando alcançar seu bem comum. Quão mais difícil isso teria se tornado! Assim também teria sido a tarefa de proporcionar uma demonstração racionalmente fundamentada e convincente do que seria, essencialmente, o bem de *todos*.

Suponhamos, por exemplo, que os homens libertos exigissem uma compensação pelo que agora era entendido de maneira geral como uma injustiça de longa duração. Se você me permite uma expressão popular, a vida ateniense seria uma baderna*, não é verdade?

TRADICIONALISTA: Talvez.

MODERNISTA: Sem dúvida.

PLURALISTA: Agora quero dar mais um passo rumo a um mundo que nunca existiu. Imaginemos que, em vez dos esquemas fracos e transitórios de confederação que se desenvolveram mais tarde, Atenas se juntara a todas as outras cidades-Estado povoadas por gregos e formara uma nação grega incorporada num único Estado, governado segundo o processo democrático. Não é de esperar que o problema de determinar o que constituía o bem público de todos os gregos seria agora muito mais difícil? Não deveríamos esperar também grandes divergências e agudos conflitos políticos entre os gregos? Acaso os atenienses não buscariam o que julgassem ser do interesse dos atenienses, os coríntios o que fosse de interesse dos coríntios, os espartanos o que fosse de interesse dos espartanos e assim por diante? Será que os novos proletários não acreditariam que o bem comum mais elevado seria melhorar as condições terríveis que tinham em comum com outros proletários em toda a Grécia?

TRADICIONALISTA: Tudo que você fez foi transformar a Grécia clássica num Estado nacional moderno – semelhante à Grécia de hoje, talvez, mas nem um pouco semelhante à Grécia clássica. Não creio que seu voo da imaginação nos leve a parte alguma.

MODERNISTA: Creio que o Pluralista demonstrou, de forma drástica, que não podemos nos engajar numa discussão inteligível acerca do bem comum e da possibilidade de cidadãos virtuosos se partirmos, explícita ou implicitamente, da premissa de que o que talvez fosse intuitivamente plausível

* *Donnybrook* no original. O termo tem sua origem no nome de um subúrbio de Dublin, cuja feira anual tornara-se famosa, no século XVIII, pelas brigas notáveis que ali ocorriam, especialmente à noite, entre os frequentadores embriagados. (N. da T.)

para os cidadãos de sua pequena cidade-Estado unitária ainda faz sentido, se o que temos em mente é uma poliarquia moderna, caracterizada por uma escala enorme e por um pluralismo social considerável.

PLURALISTA: Meu voo da imaginação, como diz o Tradicionalista, foi originalmente estimulado pelo paradoxo de Rousseau. Consideremos agora as perplexidades de um ateniense virtuoso na nova república. Para sua surpresa e consternação, ele descobre que o que ele até então vira como uma conduta virtuosa, uma conduta que o tornara muito estimado por seus concidadãos, não é mais algo virtuoso. Ele amara Atenas. Ao longo de sua vida madura, se dedicara à sua independência e segurança. Na assembleia, na Ágora, toda vez que havia discussões e ações que influenciavam a vida pública em Atenas, ele sempre tentara promover o bem-estar de todos os atenienses. Mas lhe informam que o que até então fora virtuoso é agora cruel. Agora, lhe dizem, ele deve buscar não apenas o bem dos atenienses, mas sim de todos os gregos. Por quê? – pergunta ele. Porque, lhe dizem, somos um só povo. Mas sou ateniense! responde ele. Não tenho o suficiente em comum com esses outros gregos – muito menos com os espartanos – a ponto de me sentir obrigado a promover seu bem. Aliás, prossegue ele, por que apenas os gregos? Se sou obrigado a considerar o bem-estar dos espartanos, por que não o bem-estar dos bárbaros em nossas fronteiras – ou o de nossos inimigos eternos, os persas?

MODERNISTA: Um estoico poderia responder que sim, ele *teria* essa obrigação.

PLURALISTA: Tal resposta revela o quão vagos são os limites do bem comum. E é esse ponto que eu gostaria de elaborar.

TRADICIONALISTA: Por favor, chega de monstruosidades históricas.

O bem público de que público?

PLURALISTA: Por enquanto, prometo a você que vou me limitar ao presente histórico. O paradoxo de Rousseau sugere

re duas questões com as quais nos defrontamos nos países democráticos modernos. O bem *de quem*? Como ele pode ser promovido? A primeira questão coloca um problema moral; a segunda, um problema político.

Consideremos a primeira questão. O bem de quem, o bem de que conjunto de pessoas deve ser levado em consideração nas decisões democráticas? O que entendo por “levadas em consideração” é que o bem de cada uma das pessoas em questão tenha um peso igual. Quando falamos do bem comum, do bem-estar geral ou da justiça distributiva, temos em mente o bem de que pessoas? O bem comum de qual grupo específico de pessoas? O bem-estar geral de quem? A justiça distributiva entre quais pessoas? Embora às vezes seja verdade, como defende Rousseau, que alcançar o bem comum de um grupo de pessoas (ou maximizar seu bem-estar, ou assegurar a justiça distributiva entre elas) pode prejudicar o bem comum de um outro grupo de pessoas, acaso o bem de um conjunto de pessoas teria prioridade sobre o bem do outro conjunto? Se é assim, o bem de que grupo, e com que justificativas?

MODERNISTA: Você está propondo seriamente que tentemos responder essas questões aqui?

PLURALISTA: Não. Porém, tenho a impressão de que a maioria dos autores com inclinações filosóficas que discutem o bem comum deixam de especificar qual a coletividade, conjunto ou comunidade que eles têm em mente – o domínio do bem comum, pode-se dizer. Ou aceitam tacitamente alguma resposta implícita. Ou, quando se referem explicitamente ao domínio, falam de uma entidade vaga e sem limites como “sociedade”, ou talvez “a sociedade”. Mas não especificam nenhum limite para “a sociedade”.

TRADICIONALISTA: Você está argumentando que jamais devemos nos permitir pensar e falar nesse nível de abstração?

PLURALISTA: Não. Admito que às vezes a discussão pode ser frutífera nesse plano abstrato. Mas não para o problema que estamos discutindo nesse momento. Simplesmente não poderemos chegar a uma resposta à minha primeira questão se nos detivermos em abstrações de alto nível.

TRADICIONALISTA: Na verdade, as tradições aristotélica e republicana eram bem específicas. Elas partiam da premissa de que o público em questão era composto de pessoas que compartilhavam da cidadania num Estado em particular. Assim, a comunidade pertinente – tenho aversão a seus termos conjunto e coletividade – consistiria em todas as pessoas vivendo num Estado em particular.

PLURALISTA: Para fugir à imprecisão do termo “Estado”, e uma vez que nossa preocupação é com os países democráticos modernos, sua resposta poderia ser interpretada como se o domínio do bem comum fossem todos os cidadãos de um país em particular, não é mesmo?

TRADICIONALISTA: Isso parece razoável.

PLURALISTA: Mas não é. Se o que você entende por cidadãos são pessoas com direitos plenos de cidadania, inclusive os direitos de participação política – ou seja, cidadãos plenos – sua solução é moralmente arbitrária. É moralmente arbitrário excluir pessoas que não são cidadãs plenas, mas cujo bem ou bem-estar é diretamente afetado pelas decisões do governo de um país.

TRADICIONALISTA: Que grupos excluídos você tem em mente?

PLURALISTA: Dois deles são óbvios. Um deles consiste nas pessoas que vivem num país democrático e que estão sujeitas às suas leis, como as crianças, os trabalhadores estrangeiros, outros estrangeiros, até mesmo os imigrantes ilegais e assim por diante. Não ve o bases aceitáveis para se afirmar que o bem dessas pessoas – das crianças, por exemplo – não deve ser contado como igual ao dos adultos que são cidadãos plenos.

TRADICIONALISTA: Nem eu. O que eu disse originalmente é que a comunidade em questão seria composta de todas as pessoas que vivem num determinado Estado. Você prontamente a reduziu a cidadãos plenos, algo que eu não havia feito. Eu contaria como pertinente e como algo a ser igualmente levado em consideração o bem de cada pessoa que vive num país ou que está diretamente sujeita às suas leis.

PLURALISTA: Aprecio seu esclarecimento. Mas essa solução também não se ve. Ela deixa de levar em consideração um outro grupo importante: as pessoas que não vivem no país ou que não estão sujeitas às suas decisões. Com que bases podemos dizer sensatamente que, por exemplo, na avaliação das políticas externas e militares norte-americanas durante a guerra do Vietnã, o bem dos vietnamitas deveria ter sido considerado irrelevante? Ou que ao avaliar as políticas norte-americanas na América Central, não é necessário levar em consideração o bem das pessoas da região?

MODERNISTA: Permita-me fazer duas observações. Em primeiro lugar, nenhum governo leva em consideração igual os interesses dos estrangeiros, se é que os leva em consideração. Seu juízo moral se aplicaria a qualquer governo, democrático ou não democrático, não é? Um governo não foge aos juízos morais somente porque ele é não democrático, embora haja muito pouco que a maioria das pessoas possa fazer a respeito.

PLURALISTA: Concordo. Mas aqui estamos tratando de governos democráticos, não é?

MODERNISTA: Em segundo lugar, parece que você está rumando para critérios universalistas: o domínio do bem comum nada mais é que todos os seres humanos – a comunidade mundial, alguns diriam. Mas nesse caso, será que você não está empurrando a discussão escada acima, para um nível excessivamente alto de abstração? Ficarei profundamente desapontado se concluirmos que o domínio do bem comum deve ser ou a comunidade provinciana da pequena cidade-Estado num extremo ou um universalismo kantiano absolutamente não prático no outro. Certamente deve haver alguma coisa entre esses extremos.

PLURALISTA: Um escopo razoável entre eles seria todas as pessoas que são *afetadas* por uma decisão. Pouquíssimas decisões políticas afetam literalmente todos os seres humanos.

MODERNISTA: A decisão de iniciar uma guerra nuclear poderia ser uma delas.

PLURALISTA: E aqueles que tomassem essa decisão deveriam, portanto, considerar suas consequências para todos os seres humanos.

MODERNISTA: Pelo menos com decisões como essa, podemos especificar a esfera: todos os seres humanos. Mas para outras decisões, determinar a esfera seria geralmente algo impossível. Se você propõe sua solução literalmente, ela é um conselho de perfeição: uma não solução, na verdade. Os democratas responsáveis pelas tomadas de decisões seriam obrigados a levar em consideração efeitos minúsculos dos quais simplesmente não poderiam ter conhecimento. E se você não propõe sua solução literalmente, você teria de traçar um limite justificável em torno de sua esfera.

PLURALISTA: Não conheço nenhuma solução inteiramente satisfatória para o problema que você apresenta. Duvido que haja uma. Todavia, eu ofereceria dois critérios adicionais para determinar a esfera do bem comum. O primeiro é que seria razoável empregar um princípio de limiar mínimo e excluir aqueles para os quais os efeitos são desprezíveis. Suponhamos, então, que o conjunto pertinente seja todas as pessoas que provavelmente serão significativamente afetadas por uma decisão.

MODERNISTA: Como você determina o limiar dos efeitos "significativos"?

PLURALISTA: Creio que uma resposta geral não é possível. Ela exigiria um juízo para cada caso. Mas note que a esfera pode incluir pessoas ainda não nascidas. Note, ainda, que o conjunto de pessoas afetadas por uma decisão pode ser diferente do conjunto afetado por uma outra decisão; conseqüentemente, a esfera específica do bem público pode variar imensamente, dependendo da questão a ser decidida.

MODERNISTA: Não consigo imaginar como qualquer sistema político poderia estar à altura dessas exigências.

Podem o pluralismo e a poliarquia alcançar o bem comum?

PLURALISTA: Esse, sem dúvida, é o outro problema principal: Como seria politicamente possível alcançar o bem comum ou pelo menos nos aproximarmos dele? As teorias monísticas da democracia, como a de Rousseau no *Contrato*

social, tenderam a adotar duas premissas quanto ao modo pelo qual o bem geral poderia ser alcançado. A primeira é que os efeitos sobre as pessoas externas ao Estado poderia ser ignorado. A segunda é que, sob certas condições, poder-se-ia ter por certo que os cidadãos agiriam tendo em vista “sua preservação comum e o bem-estar geral” (1978, livro 4, cap. 1). Mas nenhum desses juízos é garantido.

Quanto à primeira, é simplesmente absurdo afirmar que a esfera do bem comum termina nos limites de um Estado, por mais que as decisões governamentais daquele Estado prejudiquem as pessoas externas a ele⁸.

TRADICIONALISTA: Da mesma forma, é insensato esperar que Rousseau resolva um problema para o qual ninguém jamais apresentou uma solução viável.

PLURALISTA: O fato é que ele o deixou sem solução. Porém, deixando de lado esse problema intratável, a outra premissa também é injustificada. Presume-se que a esfera do bem comum inclua todos aqueles dentro do Estado que são excluídos da cidadania plena. Mas uma vez que eles são excluídos da participação na vida política, a promoção de seu bem-estar dependerá da virtude – com efeito, do altruísmo – daqueles que têm o direito de participar, isto é, os cidadãos. Talvez não seja demais esperar que na vida política as pessoas ajam motivadas por um interesse próprio esclarecido, o qual, me apresso em acrescentar, inclui uma preocupação com os benefícios da vida em comunidade. E é realista esperar que as pessoas ajam altruisticamente em relação àqueles a quem estão profunda e intimamente ligadas por laços de amor e de afeição. Mas certamente, é demais esperar que as pessoas sejam sempre altruístas na vida política.

MODERNISTA: Quanto a essa questão, devo dizer que Rousseau parece incoerente. Por um lado, ele evidentemente pressupôs que, numa boa república, os cidadãos poderiam constituir uma parcela muito pequena dos habitantes. Estou pensando em seu elogio de Veneza e Genebra como verdadeiros modelos para uma boa república. Em ambas as cidades, os cidadãos plenos eram uma minoria, e em Veneza eram uma minoria extraordinariamente pequena. Por outro

lado, esperar que esses cidadãos pesassem o bem dos não cidadãos e o seu próprio com igualdade parece contradizer a visão de Rousseau dos motivos para a virtude cívica. Dúvido que ele acreditasse que os cidadãos buscariam o bem comum por motivos puramente altruístas. Em vez disso, seu anseio pelo bem comum dependia de uma feliz coincidência de um egoísmo esclarecido e do bem-estar de todos⁹.

PLURALISTA: E, por sua vez, isso pressupõe um corpo de cidadãos tão homogêneo que os interesses de todos tendem a coincidir ou que seus interesses são ao menos complementares, em vez de conflitantes.

TRADICIONALISTA: Mas não precisamos aceitar a aparente indiferença de Rousseau à questão da inclusão. Vamos deixar de lado, por um momento, os efeitos sobre as pessoas que estão fora dos limites de um Estado democrático. Agora, vamos pressupor uma democracia inclusiva na qual todo adulto é um cidadão pleno. Será que não poderíamos concluir que o bem de todas as pessoas dentro do Estado pode ser adequadamente levado em consideração? Quanto às crianças, acaso não seria razoável pressupor que seus interesses seriam adequadamente protegidos pelos adultos, quer diretamente como autoridades paternalistas responsáveis pelo bem-estar das crianças quer indiretamente, mediante leis que os cidadãos adultos desejassem sancionar para a proteção das crianças?

PLURALISTA: Suas emendas talvez fornecessem uma solução que poderia ser suficiente numa pequena república monística. Mas quando as ideias democráticas foram estendidas ao Estado nacional, logo se observou que muitos cidadãos não mais contavam apenas com a cidadania igual para proteger seus interesses, e com razão. Como Tocqueville observou, para proteger e promover seus interesses, em 1832 os americanos já haviam se reunido numa grande diversidade de associações. A democracia pluralista – ou, para ser mais exato, uma poliarquia pluralista de homens brancos – já havia chegado aos Estados Unidos. Com efeito, enquanto nos sistemas muito pequenos e bastante homogêneos, a cidadania talvez bastasse para garantir igual consideração, as ob-

servações de Tocqueville encorajaram a visão de que nos grandes sistemas democráticos na escala de um país, as associações eram necessárias para garantir que o bem de cada um fosse igualmente considerado. Parecia plausível que, se as associações eram relativamente fáceis de formar e se virtualmente todos os cidadãos possuíam recursos adequados para participar delas, os interesses de todos seriam levados em consideração nas decisões governamentais, mesmo nos países imensos. Não somente as associações voluntárias, mas também os governos democráticos locais, os quais poderiam ser considerados um tipo especial de associação, ajudariam a garantir que os interesses de todos os cidadãos recebesse igual consideração.

MODERNISTA: Sempre?

PLURALISTA: Daqui a pouco vou chegar em algumas das dificuldades. Mas, primeiro, eu gostaria que você percebesse que, sob a perspectiva que acabo de descrever, o bem público não é necessariamente um objetivo monolítico que possa ou deva ser realizado por um governo único e soberano. Embora isso às vezes possa acontecer, é provável que, com mais frequência, "o público" consista em muitos públicos diferentes, cada um dos quais pode ter um bem ou conjunto de interesses um tanto diferente. Isso, é claro, é exatamente o que Rousseau temia; sua autonomia era também o seu pesadelo. A despeito, porém, de Rosseau, numa ordem democrática na grande escala de um país, o pluralismo associativo, combinado com um bom grau de descentralização de decisões dos governos locais, ajudaria a garantir que os interesses dos cidadãos nos diferentes públicos receberiam mais ou menos igual consideração. No mesmo sentido, o bem público seria alcançado numa democracia pluralista.

MODERNISTA: Uma avaliação incrivelmente otimista, eu diria.

PLURALISTA: Sim, era mesmo. Vou encurtar o caminho para vocês e admitir que essa solução aparentemente feliz sofre de pelo menos três graves defeitos. Em primeiro lugar, ela não resolve o problema de como os interesses das pessoas fora de um Estado ou país podem ser levados em con-

sideração. Seria correto afirmar que os interesses dessas pessoas só podem ser protegidos pelos próprios cidadãos. Na medida em que os cidadãos creem que os interesses das pessoas fora de seu país são pertinentes às decisões sobre os cursos de ação política, esses juízos morais podem entrar no debate e nas decisões políticas. Essa possibilidade não é tão remota. Por exemplo, certos críticos norte-americanos das políticas de seu governo na guerra do Vietnã muitas vezes salientaram os efeitos duríssimos das ações militares norte-americanas sobre os civis vietnamitas; e críticos internos das políticas norte-americanas na América Central enfatizaram principalmente as consequências adversas para as pessoas daquela região. Entretanto, seria tolo argumentar que os sentimentos morais dos cidadãos plenos são uma garantia suficiente de que os interesses das pessoas fora de um país sejam adequadamente levados em consideração nas decisões políticas.

MODERNISTA: Com efeito, esse pressuposto contradiria uma das justificativas básicas para o processo democrático: a de que, como disse John Stuart Mill, "cada um é o único guardião seguro de seus próprios direitos e interesses" – uma proposição que ele considerava "uma dessas máximas elementares da prudência sobre as quais cada pessoa capaz de conduzir seus próprios assuntos baseia implicitamente as suas ações sempre que seu próprio interesse está envolvido"¹⁰.

PLURALISTA: Ainda que concluíssemos que as políticas quase sempre deixarão de levar os interesses dos estrangeiros adequadamente em consideração, esse defeito não é peculiar a uma democracia pluralista nem, aliás, a um Estado democrático. É um problema para todas as ordens políticas, sejam elas democráticas ou não. Uma vez que esse defeito não tem relação com o pluralismo como tal, agora que eu o identifiquei como um problema sem solução para qualquer tipo de sistema político, posso prosseguir?

TRADICIONALISTA: Por favor, prossiga. Porém, devo dizer que, em comparação, a democracia monística me parece cada vez melhor.

PLURALISTA: Estou lhe apresentando um retrato sem retoques. Sua democracia monística idealizada passou não apenas por um tratamento de pele, mas sim por uma cirurgia plástica radical.

MODERNISTA: Menos polêmica e mais razão, por favor.

PLURALISTA: Indo em frente, um segundo defeito na solução que acabo de apresentar tem relação com as pessoas *dentro* de um país, as quais pressupomos que sejam cidadãos plenas, se são adultas. Mas suponhamos que alguns cidadãos estejam organizados em associações e outros não. Nesse caso – algo que certamente não é incomum nos países democráticos –, os interesses dos organizados certamente serão levados em maior consideração que os interesses dos não organizados. Na verdade, às vezes os interesses dos não organizados serão quase inteiramente ignorados nas decisões políticas.

MODERNISTA: Mas certamente as poliarquias não são todas idênticas nesse aspecto, não é verdade?

PLURALISTA: É verdade. E isso é extremamente importante para compreender que os países democráticos variam imensamente em suas constelações de pluralismo organizacional. Por exemplo, em alguns países, como a Suécia e a Noruega, as principais organizações de grupos econômicos – empresas, sindicatos, agricultores, consumidores – são altamente inclusivas e bastante centralizadas. Nesses sistemas de pluralismo associativo, quase todos pertencem a uma das organizações envolvidas nas negociações nacionais. Num contraste agudo, em outros países, tais quais a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, as organizações econômicas não são muito inclusivas e são bastante descentralizadas, de modo que as negociações podem ser feitas à revelia dos não organizados. Mas mesmo onde as organizações econômicas são altamente inclusivas, elas geralmente não falam pelos interesses não econômicos, e a maioria dos cidadãos tem, na verdade, outros interesses além dos meramente econômicos. Mesmo os sistemas altamente inclusivos de negociação nacional não garantem que, nos assuntos fora da alçada das negociações nacionais, os interesses dos

diferentes cidadãos serão tratados com igualdade. Nessas questões, as diferenças nos recursos organizacionais compensarão as diferenças em sua influência sobre as decisões.

TRADICIONALISTA: Por que você não estende o princípio da inclusão às organizações? Assim como um defeito similar na democracia monística poderia ser remediado pela inclusão de todos os adultos no *demos*, o remédio correto para uma democracia pluralista poderia ser a garantia de que cada cidadão tenha acesso mais ou menos igual às organizações.

PLURALISTA: Que está acontecendo aqui? Quando aponto os defeitos do pluralismo, vocês pulam em sua defesa. Porém, não confio totalmente em sua conversão. De qualquer forma, um problema com a sua solução é que mesmo se *todos* fossem organizados e assim nenhum interesse importante deixasse de ser representado nas decisões democráticas, não necessariamente o bem de cada cidadão seria levado em igual consideração.

TRADICIONALISTA: Por que não?

PLURALISTA: Estamos mudando de lado? A ideia da democracia pluralista suscita uma questão fundamental que os defensores da democracia monística, como você, podem evitar. Devemos buscar a igualdade política entre os *cidadãos* individuais ou uma influência igual sobre as decisões cruciais entre as *organizações*? O princípio da igual consideração de interesses refere-se a pessoas, e não a organizações. O mesmo ocorre com o princípio da igualdade de voto. Se uma associação com quinhentos membros tivesse a mesma influência sobre as decisões coletivas que uma associação com cinquenta mil membros, a igualdade de voto seria anulada. A não ser que o número de cidadãos fosse o mesmo em todas as associações, a influência igual entre associações necessariamente geraria a desigualdade de influência entre os cidadãos. Entretanto, o número de cidadãos nunca é o mesmo em todas as associações.

MODERNISTA: Você escaparia desse dilema se as bases da representação na assembleia legislativa não fossem unidades territoriais, mas grupos funcionais? Houve época em que os socialistas das guildas brincavam com propostas como essa.

PLURALISTA: Os socialistas das guildas da década de 1920 – como G. D. H. Cole, por exemplo – foram precursores dos pluralistas de esquerda numa época em que predominava a visão monista de um ordem econômica e política socialista centralizada. Infelizmente, porém, nem eles nem os demais propositores da representação funcional jamais conseguiram escapar do dilema. Por um lado, um “parlamento das indústrias” formado por associações econômicas violaria o princípio da igualdade de voto entre os cidadãos, coisa que os defensores da representação funcional eram incapazes de justificar; ou, por outro lado, a igualdade dos votos dos cidadãos seria preservada, mas para tanto o peso de cada associação no “parlamento” teria de ser diretamente proporcional ao número de seus membros. Nesse último caso, não se compreende por que a representação funcional seria significativamente superior à representação territorial. Diferente, talvez, mas claramente superior? Não. Na verdade, os sistemas de pluralismo associativo – ou corporativismo democrático, se quiser – que se desenvolveram nos países escandinavos demonstram em vivas cores esse problema. Ali, está claro que um grau significativo de controle sobre as principais decisões econômicas – que, segundo a teoria democrática convencional, devem ser tomadas pelos representantes dos cidadãos no parlamento e nos ministérios – foi transferido para uma espécie de parlamento das indústrias não eleito, uma espécie de poder legislativo funcional, formado pelos chefes das associações mais abrangentes. Há alguns anos, descrevendo a Noruega, Stein Rokkan pronunciou estas palavras proféticas: “Democracia numérica e pluralismo associativo: os votos têm peso, mas os recursos decidem” (Rokkan 1965, 105).

TRADICIONALISTA: Começo a me perguntar de que modo você é capaz de conceber que a democracia pluralista seja superior à democracia monista!

PLURALISTA: Sei que é tentadora a ideia de resolver os problemas do pluralismo eliminando o pluralismo organizacional e recuperando assim os ideais, as instituições e as práticas da democracia monista. Porém, se quisermos pre-

servar os governos na escala do Estado-nação ou do país, temos de resistir a essa tentação. Para destruir o pluralismo, seria preciso que um regime autoritário dedicasse a esse fim um grau extraordinário de coerção. O sistema monista é um ideal adequado para o autoritarismo; não pode ser um ideal para os democratas. Para o bem ou para o mal, o democrata moderno necessariamente será também um pluralista.

*

Quando termina, a discussão entre o Tradicionalista, o Modernista e o Pluralista nos deixa às voltas com três questões. Em primeiro lugar, para determinar o bem comum, *de quem é o bem* que deve ser levado em consideração? A resposta já será evidente: numa decisão coletiva, deve-se levar em consideração o bem de todas as pessoas significativamente afetadas pela decisão. Está claro, por outro lado, que a aplicação prática dessa resposta se tornará muitíssimo mais complicada diante do pluralismo que existe *dentro* dos países democráticos, do pluralismo que existe *entre* esses países e das pessoas situadas fora de um país democrático, mas que serão seriamente afetadas por decisões tomadas dentro desse país.

Em segundo lugar, *de que modo* poderá o bem comum ser determinado por meio de decisões coletivas? O pluralismo também torna ainda mais difícil encontrar uma resposta para essa pergunta. Embora tenhamos concluído que o processo democrático é o melhor quando se trata de chegar a decisões coletivas vinculantes, uma sociedade política grande (um país, para falar de modo mais concreto) inclui diferentes associações e unidades políticas, e ainda diferentes tipos de unidades, cada uma das quais pode manifestar a pretensão – conflitante com as demais – de ser, *ao contrário das outras*, uma unidade democrática legítima, talvez a *única* unidade democrática legitimada para tomar decisões coletivas sobre o assunto em questão. Como determinar, nesse caso, qual unidade ou tipo de unidade tem legitimidade para tomar essas decisões? Deciframos parte dessa resposta

no capítulo 14, e voltarei a tratar sumariamente dessa questão no capítulo seguinte.

Em terceiro lugar, uma questão cuja resposta tem se mostrado difícil de determinar: *Qual* é o conteúdo substantivo do bem comum? Mais uma vez, a busca de uma resposta se torna mais complexa diante do pluralismo dos países democráticos modernos, onde a diversidade parece às vezes reduzir os interesses comuns a nada (como talvez dissesse o Modernista) ou quase nada. No próximo capítulo, pretendo demonstrar por que essa resposta, conquanto tentadora, está errada.

O bem comum como processo e substância

A discussão entre o Tradicionalista, o Modernista e o Pluralista no capítulo anterior nos obriga a considerar algumas soluções possíveis. Se, como argumenta o Pluralista e como eu creio, o pluralismo associacional é inevitável numa democracia em escala nacional; se o pluralismo associacional é também necessário e desejável na democracia em grande escala; e se, não obstante, ele não é capaz de garantir que as decisões públicas atinjam o bem de todos em geral, poderiam seus defeitos ser remediados, ou até mesmo eliminados?

Retorno a uma tradição perdida¹

O tradicionalismo implica que a solução é recuperar uma concepção mais antiga de virtude cívica e de bem comum, principalmente uma concepção personificada na tradição aristotélica e também no que alguns autores chamam de tradição republicana².

Nessa percepção das coisas, às vezes se aventa a possibilidade – que na maior parte das vezes é apenas insinuada – de que um dia houve, em algum lugar, uma Era de Ouro da virtude cívica, na qual a vida pública era regida, acima de tudo, por uma dedicação total ao bem comum. Porém (assim prosseguem as especulações), a crença num bem comum

diminuiu e até feneceu, tendo sido substituída por crenças no egoísmo, no relativismo moral radical, no positivismo e em outras concepções hostis à crença no bem comum.

Quando e onde existiu essa Era de Ouro, e quando e onde ela chegou ao fim são questões marcadas pela ambiguidade e pela discórdia. Na concepção de Alisdair MacIntyre, a tradição aristotélica perdurou na Europa "por 1.800 ou 1.900 anos após Aristóteles", quando "o mundo moderno passou a repudiar sistematicamente a ideia clássica de natureza humana – e com ela, uma grande parte do que fora, até então, essencial à moralidade" (1984, 165). Pocock prolonga essa tradição ainda mais. Embora localize as origens das ideias republicanas modernas em Aristóteles e na tradição aristotélica da Idade Média, ele crê que essas ideias se cristalizaram de modo crucial no humanismo cívico de Florença, que por sua vez "forma uma parte significativa do legado transmitido à subsequente percepção política europeia e americana" (1975, 84). Para Gordon Wood, "o sacrifício dos interesses individuais ao bem maior do todo formou a essência do republicanismo e englobou, para os americanos, as metas idealistas de sua Revolução [...]. Essa ideologia republicana pressupôs e ajudou a moldar a concepção norte-americana do modo pelo qual sua sociedade e sua política devem ser estruturadas e manejadas" (1969, 54).

A conclusão a que por vezes se espera que cheguemos é a de que devemos rejeitar a modernidade e retornar às crenças aristotélicas ou republicanas da Era de Ouro. Embora essa conclusão seja muitas vezes apenas implícita, MacIntyre a afirma explicitamente: "A política sistemática moderna, quer seja liberal, conservadora, radical ou socialista, simplesmente tem de ser rejeitada por um ponto de vista que deve fidelidade genuína à tradição das virtudes; pois a política moderna em si expressa, em suas formas institucionais, uma rejeição sistemática dessa tradição" (255).

Embora os referidos acadêmicos e outros nos conclamem a retornar às tradições mais antigas da virtude política e do bem comum, eles não conseguem nos oferecer um só dado que comprove que a vida política moderna nos países

democráticos é menos virtuosa e decente ou que as pessoas envolvidas na vida política são menos comprometidas em servir o bem comum do que nos muitos séculos durante os quais as tradições descritas por eles dominaram a vida intelectual. O que eles oferecem – *todos* eles, por mais valiosas que sejam suas teses – são descrições de certos aspectos das *percepções* morais e filosóficas de um número relativamente reduzido de cidadãos notáveis, ao menos na medida em que essas percepções foram registradas. Mas eles não demonstram nem tentam demonstrar que, durante qualquer uma das épocas nas quais essas percepções prevaleceram entre as elites, a vida política tenha se aproximado ainda que remotamente do ideal que dava corpo à “tradição”, que dirá aproximar-se de seus elevados requisitos. Com efeito, nenhum dos autores que mencionei nem sequer afirma que a vida política foi influenciada significativamente pelo ideal. Wood e MacIntyre repudiam explicitamente tal afirmação³.

E por excelentes motivos. Afinal, o tema de *O Príncipe* de Maquiavel era a vida política da Itália como Maquiavel a conhecia em seu tempo. O confronto entre os ideais políticos e a realidade política foi chocante para seus contemporâneos. Segundo alguns relatos, foi um choque do qual a tradição aristotélica jamais se recuperou.

Se as lamentações pelo declínio ou o desaparecimento das tradições aristotélica e republicana forem interpretadas estritamente dentro dos limites dos dados oferecidos pelos acadêmicos, o que está sendo lamentado é o declínio ou o desaparecimento de certas *percepções* de virtude e de bem comum que foram expressas entre certas elites, mais amplamente em algumas épocas e lugares que no século passado (é o que se afirma). Mas a não ser que essas percepções tenham criado um padrão mais elevado de conduta nos assuntos públicos do que o atual, será que precisamos lamentar tanto assim o seu desaparecimento? Acaso o reestabelecimento de uma ideologia política tão mal integrada às realidades políticas atuais não causaria mais mal, ao obscurecer a realidade, que bem, ao estimular a virtude cívica? Se hoje

O *Príncipe* nos choca menos que aos contemporâneos de Maquiavel, não é porque a vida política é pior nos países democráticos modernos do que era nas cidades-Estado italianas – não é implausível que seja bem mais decente e muito mais marcada pelo espírito público –, mas porque, acostumados como estamos a distinguir a vida política nos Estados ideais da vida política nos Estados reais, somos menos propensos a cobrir, com um véu de idealizações, a política da vida cotidiana.

O retorno à pequena comunidade

O modo pelo qual as tradições perdidas do aristotelismo ou do republicanismo seriam recuperadas, juntamente com a “comunidade” e os valores comunitários, é algo obscuro. As exortações dos acadêmicos não chegam a constituir uma solução. Entretanto, não conheço nenhuma proposta plausível.

Uma das sugestões é restaurar a pequena comunidade. Essa é, evidentemente, a solução de MacIntyre. Ele recorre à analogia entre nosso período moderno e “a época na qual o império romano caiu na Era da Trevas”, quando, em vez de “escorar o *imperium* romano, o que

os homens e mulheres de boa vontade [...] decidiram fazer – muitas vezes sem reconhecer completamente o que estavam fazendo – foi construir novas formas de comunidade dentro das quais a vida moral poderia se sustentar de modo que tanto a moralidade quanto a civilidade pudessem sobreviver às eras de barbárie e escuridão que estavam por vir. Se minha análise de nossa condição moral está correta, devemos concluir também que nós também já atingimos esse momento de transição há algum tempo. O que importa nesse estágio é a construção de formas locais de comunidade dentro das quais a civilidade e a vida intelectual e moral possam se manter ao longo das novas eras de escuridão que já estão sobre nós (263).

Mas quais seriam essas novas formas de comunidade e como elas poderiam vir a ser é algo que ele não revela⁴.

Construir um lugar seguro para as comunidades menores em meio à tempestade da modernidade e da pós-modernidade é uma ideia atraente da qual eu compartilho (cf. Dahl 1967). Mas como solução para o problema do bem comum, essa ideia sofre de duas graves dificuldades. A primeira delas é que, no mundo moderno, as condições mais elementares para uma vida boa não podem ser oferecidas por unidades políticas pequenas o suficiente para ser homogêneas e consensuais. No entanto, é quase certo que unidades grandes o bastante para oferecer ao menos algumas dessas condições serão grandes demais para ser homogêneas e consensuais. Se as pequenas proporções de uma comunidade fazem com que a consideração do bem comum de seus membros fique necessariamente restrita às questões triviais, as questões deste capítulo não serão confrontadas; serão apenas evitadas. No entanto, uma comunidade política grande o bastante para que sua existência política seja vital para seus cidadãos provavelmente será também grande o bastante para incluir uma variedade de associações e – precisamente como temia Rousseau – seus cidadãos terão ideias conflitantes acerca do que constitui o bem comum e de quais são as melhores políticas para alcançá-lo⁵.

A segunda dificuldade reside no fato de que mesmo se todas as pessoas nos países democráticos vivessem em comunidades menores, democráticas, mais homogêneas e mais consensuais, todos os problemas associados à ideia de bem comum que discutimos anteriormente neste capítulo ainda teriam de ser enfrentados na sociedade política maior na qual essas comunidades existissem. Pelos motivos expostos nos capítulos 15 e 16, é improvável que as transformações resultantes da mudança da democracia para a escala muito ampliada do Estado nacional venham a ser revertidas. Num mundo tão densamente povoado como o nosso, tornado interdependente pelas comunicações, viagens, tecnologia, vida econômica, ameaças comuns a nosso ambiente e pelo perigo constante da destruição nuclear, é absurdo pressupor que a vida política possa ser conduzida exclusivamente em comunidades pequenas e autônomas. Manter a

pequena comunidade em si, e suas virtudes, necessariamente irá exigir o apoio e a proteção de sistemas políticos maiores, até mesmo agigantados. Muitas das questões cruciais pertinentes ao bem-estar humano estarão necessariamente nas agendas de sistemas políticos muito maiores e mais inclusivos que a pequena comunidade em si. E para esses sistemas maiores, as questões das quais partimos ainda permanecerão: o bem de que pessoas deve ser levado em consideração nas decisões democráticas? E como pode ser o bem comum dessas pessoas alcançado pelos procedimentos democráticos, se é que de fato pode ser alcançado por eles?

Por mais valiosa que seja a construção de comunidades pequenas, ela não resolverá os problemas fundamentais na ideia do bem comum.

Mudanças nas estruturas econômicas

Acaso a diversidade e o conflito de interesses tão característicos das ordens políticas democráticas não poderiam ser reduzidos por algumas mudanças fundamentais na ordem econômica – se, por exemplo, as instituições econômicas fossem de propriedade pública ou social?

Essa ideia, ainda que comum, particularmente entre os socialistas, também me parece equivocada. Uma mudança da propriedade “privada” para a propriedade “pública” ou “social” não vai necessariamente reduzir o número e a autonomia das organizações num determinado país – não o número e a autonomia das instituições econômicas e muito menos das instituições de outros tipos. A questão pertinente, aqui, não é saber se as instituições são de propriedade privada ou social, e sim saber se as decisões econômicas são descentralizadas e em que medida são, isto é, que grau de autonomia lhes é permitido. Isso parece ser teoricamente independente das formas de propriedade e por conseguinte do “capitalismo” e do “socialismo” como tais. Uma economia de propriedade privada pode ser, mas não precisa ser, altamente descentralizada; uma economia socialista pode

ser altamente centralizada, mas como demonstra o exemplo da Iugoslávia, não o precisa ser.

Todavia, pode-se dizer que uma transformação de uma economia de propriedade privada para uma economia de propriedade pública ou social necessariamente eliminaria ou, de certa forma, reduziria imensamente os conflitos de interesse inerentes ao capitalismo. Como os cidadãos têm mais interesses em comum e menos em conflito, eles achariam mais fácil convergir em torno de um bem público ou comum. Dessa forma, os dois problemas dos quais nos ocupamos neste capítulo poderiam ser resolvidos, ao menos no que diz respeito às pessoas dentro de um país. Embora eu creia que esse argumento tenha seus méritos, também creio que ele muitas vezes leva a expectativas ilusórias sobre até que ponto uma ordem socialista reduziria os conflitos políticos e econômicos e alcançaria a harmonia social. Para começar, nem todos os conflitos são econômicos. Muitas vezes, com efeito, os conflitos mais intratáveis não são econômicos: questões de religião, raça, nacionalidade, rivalidades étnicas, língua, fidelidades regionais e assim por diante. Ou eles têm suas origens nas perspectivas ideológicas, nos princípios éticos e nas maneiras de perceber e pensar o mundo, e nele agir. Além disso, numa ordem econômica descentralizada, quer seja de propriedade social quer não, os interesses tendem a ligar-se a uma instituição particular ou a um setor econômico, e não a uma noção abstrata de bem geral. A Iugoslávia oferecia provas abundantes de ambas as proposições. Com efeito, talvez não seja exagero afirmar que não havia maior fragmentação do público no mundo moderno que na Iugoslávia, talvez com exceção da Índia. Se nós precisássemos demonstrar em laboratório como é pequena a contribuição da propriedade social dos meios de produção para a integração da diversidade na unidade, a Iugoslávia seria um caso decisivo.

O abandono da busca: o relativismo social e cultural

Como argumentaram o Modernista e o Pluralista, em qualquer país pluralista com uma sociedade ainda que mo-

deradamente complexa, ou seja, em qualquer país democrático moderno, é difícil especificar “o bem comum” com suficiente exatidão para guiar as decisões coletivas. Todos os três termos – “o”, “bem” e “comum” são, no mínimo, problemáticos.

Uma das alternativas seria abandonar o esforço para descobrir um bem *comum*, ou um conjunto de bens comuns, para todas as pessoas em todo o âmbito e em todo o domínio das decisões coletivas e, em vez disso, buscar o bem das pessoas dentro de várias esferas de decisão coletiva. Em *Spheres of Justice* (1983), Michael Walzer propõe exatamente essa solução. É certo que o problema abordado por ele não é “o bem comum” como tal, e sim a justiça distributiva. Todavia, uma vez que praticamente todas as teorias do bem comum especificam a justiça como um dos bens comuns cruciais, a argumentação de Walzer fala diretamente às questões discutidas nesse capítulo. A justiça distributiva, como observa Walzer, tem a ver com a distribuição dos bens entre as pessoas. A vida em comunidade torna possível uma variedade de bens que são distribuídos de alguma forma entre os membros da comunidade: alguns deles são a segurança, o bem-estar, o dinheiro, as mercadorias, o trabalho, o lazer, a educação e o poder político. A distribuição desses bens está sujeita, portanto, às reivindicações morais em prol da justiça distributiva (6, 63ss.).

Vários dos argumentos de Walzer são muito pertinentes aos problemas deste capítulo. Em primeiro lugar, bens como os mencionados, segundo Walzer, constituem diferentes esferas da justiça distributiva. Critérios que seriam apropriados para distribuir um bem social numa determinada esfera, como o dinheiro, não seriam apropriados em outra, como o poder político. Por conseguinte, princípios gerais e abrangentes de distribuição para todas as esferas seriam vazios de significado. Com efeito, não existe um único padrão que possa servir de medida para todas as distribuições. Mas há padrões apropriados para “cada bem social e cada esfera distributiva em cada sociedade em particular” (10).

Em segundo lugar, os padrões apropriados para uma esfera em particular derivam completamente dos "significados sociais" que existem entre as pessoas envolvidas. "Os critérios e arranjos distributivos são intrínsecos, não ao bem em si, mas ao bem social. Quando entendemos o que é o bem social e o que ele significa para todas as pessoas para as quais ele é um bem, compreendemos também como, por quem e por que motivos ele deve ser distribuído. As distribuições só são justas ou injustas em relação aos significados sociais dos bens que estão em jogo" (9). Assim, não pode haver um apelo racional a alguma forma "mais elevada" de justificativa para os princípios de distribuição, tal qual a razão, o contrato social, a natureza, a lei natural, a intuição ou o processo. O tribunal de apelações mais elevado é o significado social. "A justiça tem suas raízes nas percepções distintas de lugares, honras, empregos e todo tipo de coisas que constituem um estilo de vida compartilhado. Passar por cima dessas percepções é (sempre) o mesmo que agir injustamente" (314).

Em terceiro lugar, vem daí o fato de que a justiça (e, por extensão, o bem comum) é culturalmente relativa. Ela é específica, não apenas à sua esfera em particular, como o dinheiro ou o poder, mas também ao tempo, ao lugar, às experiências históricas e à cultura de um grupo específico de seres humanos. "Toda teoria substantiva da justiça distributiva é uma teoria local" (314). Walzer não foge das consequências de seu relativismo cultural. Sob sua perspectiva, até mesmo o tradicional sistema indiano de castas e os privilégios que este conferiu aos brâmanes seria justo se "os entendimentos que governam a vida no vilarejo fossem realmente compartilhados" (313)⁶.

Em quarto lugar, Walzer oferece uma resposta à questão crucial: As atribuições de significado social *de que pessoas* são (ou devem ser) decisivas? A que grupo específico de pessoas devemos nos voltar em busca das compreensões sociais que definem a justiça? A resposta de Walzer é "a comunidade política". A comunidade política

certamente não é um mundo distributivo contido em si mesmo: somente o mundo é um mundo distributivo contido em

si mesmo [...]. Não obstante, é provável que a comunidade política seja o mais próximo que podemos chegar de um mundo de significados comuns. A linguagem, a história e a cultura se aproximam (na comunidade política, mais que em qualquer outro lugar) de gerar uma consciência coletiva (28).

O que Walzer quer dizer, de um modo mais concreto, com comunidade política, são "cidades, países e Estados que tenham moldado sua própria vida interna por um longo período de tempo" (30).

É nessa noção um tanto fluida de comunidade política que se encontra, ao meu ver, uma das muitas deficiências na argumentação de Walzer. Como vimos no capítulo 14, definir o que constitui uma "comunidade política" adequada aos objetivos democráticos é, em si, uma questão muito problemática. Embora Walzer nos mostre como os diferentes princípios da justiça são apropriados para diferentes bens sociais, ele não dá suficiente atenção à possibilidade de que uma comunidade política maior (para usar a expressão do autor) possa consistir de comunidades políticas menores; o bem de uma comunidade política menor e o bem da comunidade maior talvez não sejam idênticos, como afirmou Rousseau com toda razão, e o bem de uma comunidade menor não é necessariamente idêntico ao bem de uma outra. Entretanto, assim como bens diferentes justificam princípios diferentes de distribuição, assim também diferentes comunidades políticas, associadas numa comunidade política mais inclusiva, também justificam diferentes concepções específicas do bem comum.

Uma outra dificuldade resulta da extrema relatividade dos significados sociais entre os diversos grupos numa comunidade política maior, como um país, e os conflitos que esses diferentes significados frequentemente geram. Tome-mos a justiça como exemplo. Se a justiça numa determinada esfera significa coisas diferentes para diferentes membros de uma "comunidade política", como podem esses conflitos ser resolvidos? Embora Walzer aceite a perspectiva de que ocorrerão conflitos, sua solução não é clara. Os conflitos se-

riam resolvidos pelo domínio da maioria? Em caso afirmativo, uma maioria de qual unidade? E por que *essa* unidade?

Consideremos um caso específico. Se é sempre injusto ignorar as compreensões compartilhadas dos membros de uma comunidade política (312-4), acaso foi injusto da parte das autoridades federais dos Estados Unidos ignorar os significados sociais de "justiça" entre os brancos no Sul nos anos 1960 e 1970? Estou certo de que Walzer afirmaria que a justiça exigia que se ignorasse o significado de justiça entre os sulistas brancos. Mas não sei como ele faria isso sem pôr em risco a premissa de sua argumentação: a de que a justiça se encontra nos significados sociais, e só aí pode ser encontrada. Sem dúvida, ele argumentaria que as práticas dos brancos do Sul constituíam uma exclusão dos negros da participação na sociedade política do Sul e, por conseguinte, dos Estados Unidos. Mas certamente essa exclusão era "justa" segundo o "significado social" de participação para a maioria dos sulistas brancos. O que permite que o significado social de justiça de alguns americanos prevaleça sobre o significado social de outros americanos? O relativismo pode ser satisfatório para descrever a justiça, mas será satisfatório para receitá-la?

Enfim, é a falta de atenção ao *processo* que me parece uma omissão importante na argumentação de Walzer. Porém, antes de tratar dessa omissão, quero enfatizar mais uma vez a pertinência de sua argumentação para o problema deste capítulo.

Em sua análise detalhada do significado da justiça nas várias esferas que distingue, Walzer oferece testemunhos vigorosos que sustentam a proposição segundo a qual os princípios *substantivos* universais da justiça (e portanto o bem comum) sofrem do dilema mencionado anteriormente por nosso Modernista. Ou tais princípios são vazios, ou quase vazios, porque são genéricos demais para oferecer muita orientação na distribuição dos diferentes tipos de bens, que dirá da distribuição de bens em casos específicos; ou se forem específicos o bastante para oferecer essa orientação, serão inapropriados para alguns tipos de bens e ainda mais inadequados para os casos específicos.

Embora os princípios gerais da justiça distributiva e do bem comum não precisem ser totalmente irrelevantes, eles não podem contribuir muito como princípios constitucionais (ou constitutivos) para uma ordem política, principalmente se esta for grande e complexa. No máximo, podem servir como pontos de partida nas discussões sobre a justiça, o bem geral e as políticas públicas que ocorrem entre os membros de uma ordem política. O diálogo civil não é uma discussão entre filósofos profissionais atentos às filigranas de uma argumentação abstrata e baseada num raciocínio bem alinhavado. Na discussão cívica, princípios exatos dos quais se possam extrair conclusões de forma rigorosa são bem menos importantes que as orientações normativas embutidas na cultura, que pode ser local e regional, nacional ou transnacional. Essas orientações normativas em si são geralmente bastante abertas. Embora possam influenciar o curso e a substância da discussão, elas absolutamente não determinam de um modo definitivo o seu resultado final.

A busca por critérios morais racionalmente justificados para a determinação da justiça ou do bem comum – uma busca a que tantos filósofos da moral se dedicam com fervor – provavelmente continuará sendo, quase sempre, um exercício intelectual realizado para e por um pequeno grupo de intelectuais, principalmente filósofos profissionais. Certamente os resultados dessa procura podem influenciar marginalmente as orientações normativas da cultura cívica, ao corroborar axiomas rudimentares tais quais: “Aja de modo a conquistar o maior bem para o maior número de pessoas” ou “Aja de modo a cuidar dos interesses dos que estão em piores condições antes de cuidar dos interesses dos que estão em melhores condições”. Mas na vida política, até mesmo axiomas rudimentares como estes servem apenas como orientações muito gerais, muitas vezes com implicações bastante incertas. Consequentemente, é improvável que a interpretação desses axiomas e orientações e sua aplicação a esferas e casos particulares se assemelhem muito ao discurso dos filósofos profissionais. É mais provável que a discussão cívica seja um processo de diálogo e controvérsias com limites fluidos entre as elites políticas, os ativistas e os cidadãos.

Portanto, será que devemos abandonar a busca pela perfeição filosófica dos *princípios substantivos* do bem comum e, em vez disso, buscar a perfeição prática dos *processos* necessários para conquistá-lo?

O bem comum como substância e processo

O capítulo anterior nos deixou três questões cruciais: (1) Na determinação do bem comum, o bem *de quais* pessoas deve ser levado em consideração? (2) *Qual* a melhor maneira possível de determinar isso nas decisões coletivas? (3) *O que*, em termos substantivos, é o bem comum?

Quanto à primeira pergunta, argumentei que, numa decisão coletiva, o bem de todas as pessoas significativamente afetadas pela decisão deve ser levado em consideração.

Mas esse imperativo teórico não nos auxilia muito na resposta à segunda e à terceira questões. Como vimos em todo este capítulo e no capítulo anterior, o pluralismo aumenta as dificuldades na busca de uma solução satisfatória para a segunda questão porque, entre outras coisas, exige que consideremos como vamos determinar que unidade (ou tipo de unidade) é apropriada para a tomada de decisões democráticas. Todavia, já antecipamos ao menos parte da resposta, que a meu ver é composta de diversas partes. A unidade deve se governar pelo processo democrático. Deve também justificar-se como uma unidade democrática relativamente autônoma, no sentido de que satisfaz os critérios para uma unidade democrática expostos no capítulo 14⁷. Por fim, deve incluir todas as pessoas adultas cujos interesses são significativamente afetados, ou, se isso não for viável, o maior número viável que puder ser incluído. Esta condição suscita novas questões, é claro, mas respostas estritamente teóricas para essas questões são impossíveis. O que essas questões exigem são juízos práticos e sensíveis às particularidades de tempo e de lugar.

Quanto à terceira questão, a esta altura devo ter deixado claro que me parece equivocado buscar o bem exclusiva-

mente nos *resultados* das decisões coletivas e ignorar o bem pertinente aos arranjos através dos quais esses resultados são alcançados.

É verdade que os valores ou interesses que muitas pessoas compartilham – seu bem comum – às vezes podem incluir, num extremo, valores associados a objetos, atividades e relações bastante específicos dos quais as pessoas desfrutam através do consumo, do uso, da interação e assim por diante. Mas quanto mais concretos forem esses valores, mais as pessoas tenderão a discordar quanto a seu valor específico. Com efeito, no plano mais específico, tendemos a falar de “gostos”, os quais são objetos notórios de discórdia, e não de “valores”, sobre os quais podemos ter alguma esperança de acordo. Por exemplo, todas as pessoas, ou quase todas, valorizam o alimento a seu modo, mas nem todas apreciam os mesmos alimentos. Em termos gerais, tampouco é necessário para a vida comunitária que concordemos em tudo. Portanto, embora talvez valorizemos imensamente a oportunidade de agir de certo modo – a oportunidade de fazer escolhas, por exemplo – e talvez concordemos que é essencial preservar essas oportunidades, não precisamos concordar quanto a nossas escolhas específicas. A oportunidade de discordar quanto às escolhas específicas é exatamente o motivo pelo qual valorizamos os arranjos que tornam essa oportunidade possível. Da mesma forma, podemos todos concordar com o Tradicionalista quando ele afirma que, para promover o bem-estar de todos (ou mesmo de quase todos, como poderia ter acrescentado o Modernista), precisamos de paz, ordem, prosperidade, justiça e comunidade. Mas como foi bem observado pelo Modernista, se as trocas são necessárias, como geralmente são, é provável que discordemos sobre a aceitabilidade de diferentes trocas.

Portanto, nosso bem comum – o bem e os interesses que compartilhamos com outrem – raramente consiste em objetos, atividades e relações específicas; geralmente consiste nas práticas, arranjos, instituições e processos que, mais uma vez no dizer do Tradicionalista, promovem o nosso próprio bem-estar e o de outrem – certamente não o bem-estar

de "todos", mas de pessoas em número suficiente para tornar as práticas, arranjos etc. aceitáveis e talvez até mesmo apreciados.

Embora eu duvide que seja possível especificar exatamente quais seriam esses arranjos, a argumentação central deste livro tem sido uma tentativa de especificar alguns de seus elementos essenciais. Para começar, estes incluíam as características gerais do processo democrático indicadas no capítulo 8. Uma delas, o critério da compreensão esclarecida, é de uma pertinência singular para nossa empreitada. Ao apresentar esse critério, afirmei que só sabia formulá-lo em termos ricos em significado e, portanto, ambíguos. Mas pelo menos propus esta formulação: a fim de expressar com clareza suas preferências,

cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas de descobrir e validar (dentro do prazo permitido pela necessidade de uma decisão) a escolha acerca da questão a ser decidida, escolha essa que melhor sirva aos interesses do cidadão.

No capítulo 13 expandi o significado da compreensão esclarecida ao propor:

O interesse ou o bem de uma pessoa são qualquer coisa que essa pessoa escolheria com a compreensão mais plena possível da experiência resultante dessa escolha e de suas alternativas mais relevantes.

Aventei a possibilidade de que o critério da compreensão esclarecida possa ser interpretado como algo que significa que as pessoas compreendem seus interesses no sentido supramencionado possuem uma compreensão esclarecida de seus interesses.

Seguindo essa linha de raciocínio, proponho agora que um elemento essencial no significado do bem comum entre os membros de um determinado grupo seja o que os membros do grupo escolheriam se possuíssem a compreensão mais plena possível da experiência que resultaria de sua es-

colha e de suas alternativas mais relevantes. Como para tal é necessário ter uma compreensão esclarecida, eu proponho que as oportunidades de adquiri-la também sejam incorporadas como algo essencial ao significado do bem comum. Também são elementos do bem comum os direitos e oportunidades do processo democrático. E numa acepção ainda mais ampla, uma vez que as instituições da poliarquia são necessárias para que se possa empregar o processo democrático em grande escala, numa unidade do tamanho de um país, todas as instituições da poliarquia devem também ser consideradas elementos do bem comum.