

III

## Capítulo 4

### O que é democracia?

Todos nós temos objetivos que não conseguimos atingir sozinhos. No entanto, cooperando com outras pessoas que visam a objetivos semelhantes, podemos atingir alguns deles.

Suponhamos então que, para atingir certas metas em comum, você e muitas centenas de outras pessoas concordam em formar uma associação. Podemos deixar de lado os objetivos específicos dessa associação para nos concentrarmos na pergunta que serve de título para este capítulo: *O que é democracia?*

Na primeira reunião, continuaremos supondo, diversos membros dizem que a associação precisará de uma constituição. A opinião deles é bem recebida. Já que você é considerada pessoa dotada de certa habilidade em questões desse tipo, um membro propõe que seja convidado para fazer a minuta de uma constituição, que depois levaria a uma próxima reunião para ser discutida pelos membros. A proposta é adotada por aclamação.

Ao aceitar a incumbência, você diz algo mais ou menos assim:

– Creio que compreendo os objetivos que temos em comum, mas não sei muito bem como deveríamos tomar nossas decisões. Por exemplo: queremos uma constituição que entregue a muitos dos mais capazes e mais instruídos entre nós a autoridade para tomar todas as nossas decisões mais importantes? Esse arranjo garantiria decisões mais sábias, além de poupar muito tempo e esforço para os outros.

Os membros rejeitam em massa uma solução desse tipo. Um deles, a quem chamarei de Principal Falante, argumenta o seguinte:

XEROX DO XI  
P T3 Fis. 26



- Nas questões mais importantes de que esta assembléia tratará, nenhum de nós é tão mais sábio do que os outros, para que automaticamente prevaleçam as idéias de um ou de outro. Ainda que alguns membros saibam mais sobre uma questão em determinado momento, somos todos capazes de aprender o que precisamos saber. Naturalmente, teremos de discutir as questões e deliberar entre nós antes de chegar a qualquer decisão. Deliberar, discutir e depois tomar as decisões políticas é uma das razões pelas quais estamos formando essa associação. Mas todos estamos igualmente qualificados para participar da discussão das questões e discutir as políticas que a nossa associação deve seguir. Conseqüentemente, a nossa constituição deve basear-se nesse pressuposto, ela terá de assegurar a todos nós o direito de participar das tomadas de decisão da associação. Para ser bem claro: porque estamos todos igualmente qualificados, devemos nos governar democraticamente.

O prosseguimento da discussão revela que as idéias apresentadas pelo Principal Falante estão de acordo com a visão prevalente. Todos concordam em fazer o esboço de uma constituição, segundo esses pressupostos.

Entretanto, ao começar a tarefa, descobre-se que diversas associações e organizações que se chamam "democráticas" adotaram muitas constituições diferentes. Descobro-se que, mesmo entre países "democráticos", as constituições diferem em pontos importantes. Por exemplo, a Constituição dos Estados Unidos prevê um poderoso chefe executivo na presidência e, ao mesmo tempo, um poderoso legislativo no Congresso; cada um é bastante independente do outro. Em compensação, a maioria dos países europeus preferiu um sistema parlamentar, em que o chefe do Executivo, o primeiro-ministro, é escolhido pelo Parlamento. Pode-se facilmente apontar muitas outras diferenças importantes. Aparentemente, não existe uma só constituição democrática (voltarei a essa questão no Capítulo 10).

Começamos então a nos perguntar se essas diferentes constituições têm algo em comum que justifique intitular-se "democráticas". Talvez algumas sejam mais "democráticas" do que outras? O que significa *democracia*? Logo os leitores aprenderão que a palavra é usada de maneiras pasmosamente diferentes. Sabiamente, você decidirá ignorar essa infinita variedade de definições, pois a

tarefa que tem pela frente é mais específica: criar um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinará como serão tomadas as decisões da associação. Além disso, a sua associação deverá estar de acordo com um princípio elementar: todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem as outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados *politicamente iguais*.

### Os critérios de um processo democrático

No espesso matagal das idéias sobre a democracia, às vezes impenetrável, é possível identificar alguns critérios a que um processo para o governo de uma associação teria de corresponder, para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política? Acredito que existam pelo menos cinco desses critérios (Fig. 4).

- *Participação efetiva.* Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
- *Igualdade de voto.* Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
- *Entendimento esclarecido.* Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências.
- *Controle do programa de planejamento.* Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

- *Inclusão dos adultos.* Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos. Depois de explorarmos essa questão nos Capítulos 6 e 7, voltarei ao critério de inclusão.

#### FIGURA 4. *O que é democracia?*

A democracia proporciona oportunidades para:

1. Participação efetiva
2. Igualdade de voto
3. Aquisição de entendimento esclarecido
4. Exercer o controle definitivo do planejamento
5. Inclusão dos adultos

Enquanto isso, você poderia começar a se perguntar se os quatro primeiros critérios são apenas seleções muitíssimo arbitrárias de várias possibilidades. Teremos boas razões para adotar esses padrões especiais para um processo democrático?

#### Por que esses critérios?

A resposta mais curta é simplesmente esta: cada um deles é necessário, se os membros (por mais limitado que seja seu número) forem politicamente iguais para determinar as políticas da associação. Em outras palavras, quando qualquer das exigências é violada, os membros não serão politicamente iguais.

Por exemplo, se alguns membros recebem maiores oportunidades do que outros para expressar seus pontos de vista, é provável que suas políticas prevaleçam. No caso extremo, restringindo as oportunidades de discutir as propostas constantes no programa, uma pequena minoria poderá realmente determinar as políticas da

associação. O critério da participação efetiva visa evitar que isso aconteça.

Suponhamos que os votos de diferentes membros sejam contados desigualmente. Por exemplo, imagine que aos votos seja atribuído um peso proporcional à quantidade de propriedades dos membros e estes possuam quantidades imensamente diferentes de propriedades. Se acreditamos que todos os membros estão igualmente bem qualificados para participar das decisões da associação, por que os votos de alguns deveriam ser contados mais do que os votos de outros?

Embora os dois primeiros critérios pareçam quase evidentes, o critério do entendimento esclarecido poderia ser questionado: será necessário ou adequado? Se os membros não forem igualmente qualificados, por que então criar uma constituição baseada no pressuposto de que são iguais?

Contudo, como disse o Principal Falante, o princípio da igualdade política pressupõe que os membros estejam todos igualmente qualificados para participar das decisões, *desde que* tenham iguais oportunidades de aprender sobre as questões da associação pela investigação, pela discussão e pela deliberação. O terceiro critério visa assegurar essas oportunidades para cada um dos membros. Sua essência foi apresentada no ano 431 a.C. pelo ateniense Péricles, numa famosa oração comemorativa dos mortos da guerra da cidade:

Nossos cidadãos comuns, embora ocupados com as atividades da indústria, ainda são bons juizes das questões públicas ... e, em vez de ver a discussão como um impedimento da ação, pensamos ser um preliminar indispensável para qualquer ação judiciosa.<sup>1</sup>

Reunidos, os três primeiros critérios pareceriam suficientes. Imagine que alguns membros se oponham secretamente à idéia de que todos devam ser tratados como iguais políticos no governo dos negócios da associação. Os interesses dos maiores proprietários, dizem eles, são bem mais importantes do que os interesses dos

<sup>1</sup> Tucídides, *Complete Writings: The Peloponnesian War*, tradução Crawley (para o inglês) não-resumida, com introdução de John H. Finley Jr., Nova York, Random House, 1951, p. 105.

outros. Argumentam que, embora fosse melhor se os votos dos maiores proprietários recebessem maior peso, eles sempre venceriam, o que parece estar fora de questão. Conseqüentemente, seria necessário haver um dispositivo que lhes permitisse prevalecer, não importa o que a maioria dos associados adote em voto livre e justo.

Eles apresentam uma solução criativa: uma constituição que corresponderia satisfatoriamente aos três primeiros critérios e que, até este ponto, pareceria plenamente democrática. No entanto, para anular esses critérios, propõem exigir que nas reuniões gerais os membros pudessem apenas discutir e votar sobre questões já incluídas no programa por uma comissão executiva; a participação nesse comitê executivo estará aberta apenas para os maiores proprietários. Controlando o programa do governo, essa minúscula "igrejinha" teria a certeza de que a associação jamais atuará contra seus interesses, porque jamais permitirá qualquer proposta que se mostre contrária a seus interesses.

Depois de refletir, você rejeitará a proposta deles, por violar o princípio da igualdade política que deveria sustentar. Em vez disso, você é levado a buscar arranjos constitucionais que satisfaçam o quarto critério, garantindo assim que o controle final permaneça em mãos do conjunto dos associados.

Para que os membros sejam iguais políticos no governo dos negócios da associação, seria preciso corresponder a todos os quatro critérios. Parece então que descobrimos os critérios que devem ser correspondidos por uma associação regida por princípios democráticos.

### Algumas questões decisivas

Será que respondemos à pergunta "o que é democracia?"... Seria tão fácil responder a essa pergunta! A resposta que apresentei é um bom lugar para começarmos, mas ela sugere muitas outras perguntas.

Para começar: mesmo que os critérios sejam bem aplicados ao governo de uma associação voluntária muito pequena, seriam aplicáveis ao governo de um *estado*...?

### Palavras sobre palavras

Como a palavra *estado* muitas vezes é utilizada de maneira livre e ambígua, eu gostaria de dizer rapidamente o que entendo sobre ela. A meu ver, *estado* é um tipo muito especial de associação que se distingue pelo tanto que pode garantir a obediência às regras sobre as quais reivindica jurisdição, por seus meios superiores de coerção. Quando as pessoas falam sobre "governo", normalmente se referem ao *governo do estado* sob cuja jurisdição vivem. Por toda a história, com raras exceções, os estados exerceram sua jurisdição sobre pessoas que ocupam um determinado território (às vezes incerto ou contestado). Podemos então pensar no estado como entidade territorial. Embora em alguns momentos ou lugares o território de um estado não seja maior do que uma cidade, nos últimos séculos em geral reclamaram jurisdição sobre países inteiros.

Pode-se pensar que uso subterfúgios em minha rápida tentativa de transmitir o significado da palavra *estado*. Os textos de filósofos conhecedores da política e das leis provavelmente exigiriam o consumo de uma pequena floresta, mas o que eu disse servirá para nossos objetivos.<sup>2</sup>

Voltemos à nossa questão. Podemos aplicar os critérios ao governo de um estado? É claro que sim! Há muito tempo, o foco essencial das idéias democráticas é o estado. Embora outros tipos de associações, em especial algumas organizações religiosas, tenham mais tarde desempenhado um papel na história das idéias e das práticas democráticas, desde o início da democracia na Grécia e na Roma antiga, as instituições políticas, que normalmente consideramos características da democracia, foram criadas, em essência, como um meio de democratizar o governo dos estados.

Talvez valha a pena repetir: nenhum estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático. É provável que isso não aconteça. No

<sup>2</sup> Os leitores norte-americanos acostumados a aplicar a expressão *estado* para os estados que constituem o sistema federal dos Estados Unidos poderão achar confuso este uso. A expressão é amplamente usada na legislação internacional, nas ciências políticas, na filosofia, e em outros países, incluindo diversos com sistemas de federação, constituídos de partes chamadas *provincias* (como o Canadá), *cantões* (a Suíça), *Lande* (a Alemanha), e assim por diante.

entanto, como espero demonstrar, esses critérios proporcionam configurações altamente vantajosas para se avaliar as realizações e as potencialidades do governo democrático.

Uma segunda questão: seria realista pensar que uma associação poderia satisfazer plenamente a esses critérios? Em outras palavras, poderia alguma associação verdadeira ser plenamente democrática? No mundo real, será provável que todos os membros de uma associação tenham iguais oportunidades de participar, de adquirir informação para compreender as questões envolvidas e assim influenciar o programa?

Não, não é provável. Se fosse, seriam úteis esses critérios? Ou serão apenas esperanças utópicas pelo impossível? A resposta mais simples é que são tão úteis quanto podem ser modelos ideais e mais importantes e úteis do que muitos. Eles nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas. Podem servir como orientação para a moldagem e a remoldagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos. Para todos os que aspiram à democracia, eles também podem gerar questões pertinentes e ajudar na busca de respostas.

Assim como se conhece o bom cozinheiro provando a comida, espero mostrar nos próximos capítulos como esses critérios podem nos orientar para as soluções de alguns dos principais problemas da teoria e da prática democrática.

Uma terceira questão: considerando que nos sirvam de orientação, bastariam esses critérios para o planejamento de instituições políticas democráticas? Se, como imaginei anteriormente, houvesse recebido o encargo de planejar uma constituição democrática e propor instituições verdadeiras de um governo democrático, você conseguiria passar diretamente dos critérios ao plano? Evidentemente, não. Um arquiteto munido apenas dos critérios dados pelo cliente – localização, tamanho, estilo geral, número e tipo de peças, custo, cronograma e assim por diante – só poderia desenhar o projeto depois de levar em conta uma série enorme de fatores específicos. O mesmo acontece com as instituições políticas.

Não é nada simples encontrarmos a melhor maneira de interpretar os nossos padrões democráticos, aplicá-los a uma associação específica e criar as práticas e as instituições políticas que eles exigiriam. Para isto, devemos mergulhar de cabeça nas realidades po-

líticas, em que nossas opções exigirão incontáveis julgamentos teóricos e opiniões práticas. Entre outras dificuldades, quando tentamos aplicar muitos critérios (neste caso, pelo menos quatro), é provável que venhamos a descobrir que às vezes entram em conflito uns com os outros e teremos de ponderar os valores conflitantes, como descobriremos no exame das constituições democráticas no Capítulo 10.

Por fim, uma questão ainda mais fundamental: aparentemente, as idéias do Principal Falante foram aceitas sem discussão. Por quê? Por que deveríamos acreditar que a democracia é desejável, especialmente no governo de uma associação importante como o estado? Se a característica desejável da democracia pressupõe a desejável característica da igualdade política, por que deveríamos acreditar em algo que, diante disso, parece bastante absurdo? E se não acreditamos em igualdade política, como poderemos apoiar a democracia? Se acreditamos em igualdade política entre os cidadãos de um estado, isto não exigiria que adotássemos algo como o quinto critério – até mesmo a cidadania?

Agora nos voltaremos para essas complicadas questões.

## Capítulo 5

### Por que a democracia?

Por que deveríamos apoiar a democracia? Por que deveríamos apoiar a democracia no governo do estado? Lembremos: o estado é uma associação singular, cujo governo possui uma extraordinária capacidade de obter obediência a suas regras pela força, pela coerção e pela violência, entre outros meios. Não haverá melhor maneira de governar um estado? Um sistema não-democrático de governo não seria melhor?

#### *Palavras sobre palavras*

Em todo esse capítulo, usarei a palavra *democracia* livremente para me referir a governos de verdade (não governos ideais) que até certo ponto, mas não completamente, correspondam aos critérios apresentados no último capítulo. Às vezes, usarei também *governo popular* como expressão abrangente, incluindo os sistemas democráticos do século XX e ainda sistemas que são democráticos de maneira diferente, nos quais boa parte da população adulta está excluída do sufrágio e de outras formas de participação política.

Até o século XX, a maior parte do mundo proclamava a superioridade dos sistemas não-democráticos, na teoria e na prática. Até bem pouco tempo, uma preponderante maioria dos seres humanos – às vezes, todos – estava sujeita a governantes não-democráticos. Os chefes dos regimes não-democráticos em geral tentaram justificar seu domínio recorrendo à velha exigência persistente de que, em geral, as pessoas simplesmente não têm competência para parti-

cipar do governo de um estado. Segundo esse argumento, a maioria estaria bem melhor se deixasse o complicado problema do governo nas mãos dos mais sábios – no máximo, a minoria, às vezes apenas uma pessoa... Na prática, esse tipo de racionalização nunca era suficiente, e, assim, onde a argumentação era deixada de lado, a coerção assumia o controle. A maioria jamais consentia em ser governada pelos automeados superiores, era obrigada a aceitá-los. Esse tipo de visão (e prática) ainda não terminou. Mesmo nos dias de hoje. De uma forma ou de outra, a discussão sobre o governo “de um, de poucos ou de muitos” ainda existe entre nós.

#### FIGURA 5. *Por que a democracia?*

A democracia apresenta conseqüências desejáveis:

1. Evita a tirania
2. Direitos essenciais
3. Liberdade geral
4. Autodeterminação
5. Autonomia moral
6. Desenvolvimento humano
7. Proteção dos interesses pessoais essenciais
8. Igualdade política

Além disso, as democracias modernas apresentam:

9. A busca pela paz
10. A prosperidade

Diante de tanta história, por que acreditaríamos que a democracia é a melhor maneira de governar um estado do que qualquer opção não-democrática? Contarei por quê. A democracia tem pelo menos dez vantagens (Fig. 5) em relação a qualquer alternativa viável.

#### *A democracia ajuda a evitar o governo de autocratas cruéis e corruptos*

O problema fundamental e mais persistente na política talvez seja evitar o domínio autocrático. Em toda a história registrada, incluindo este nosso tempo, líderes movidos por megalomania, paranóia, interesse pessoal, ideologia, nacionalismo, fé religiosa, convicções de superioridade inata, pura emoção ou simples impulso exploraram as excepcionais capacidades de coerção e violência do estado para atender a seus próprios fins. Os custos humanos do governo despótico rivalizam com os custos da doença, da fome e da guerra.

Pense em alguns exemplos do século XX. Sob o governo de Joseph Stalin, na União Soviética (1929-1953), milhões de pessoas foram encarceradas por motivos políticos, muitas vezes devido ao medo paranóico que ele tinha de conspirações contra si. Estima-se que vinte milhões morreram nos campos de trabalho, foram executados por razões políticas ou morreram da fome (1932-1933) que aconteceu quando Stalin obrigou os camponeses a se inscrever nas fazendas administradas pelo estado. Embora outros vinte milhões talvez tenham conseguido sobreviver ao governo de Stalin, todos sofreram cruelmente.<sup>1</sup> Pense também em Adolph Hitler, o governante autocrata da Alemanha nazista (1933-1945). Sem contar as dezenas de milhões de baixas militares e civis resultantes da Segunda Guerra Mundial, Hitler foi diretamente responsável pela morte de seis milhões de judeus nos campos de concentração, além de milhares de opositores, poloneses, ciganos, homossexuais e membros de outros grupos que ele desejava exterminar. Sob o governo despótico de Pol Pot, no Camboja (1975-1979), o Khmer Vermelho matou um quarto da população cambodjana: pode-se dizer que um exemplo de genocídio auto-infligido. Tão grande era o temor de Pol Pot das classes instruídas, que elas foram praticamente eliminadas – usar óculos ou não ter calos nas mãos era quase uma sentença de morte.

<sup>1</sup> Esses números são de Robert Conquest, *The Great Terror. Stalin's Purge of the Thirties*, Nova York, MacMillan, 1968, p. 525 ss., e de uma compilação de 1989, do eminente historiador russo Roy Medvedev, *New York Times*, 4 de fevereiro de 1989, p. 1.

Sem dúvida, a história do governo popular tem suas próprias falhas, bastante graves. Como todos os outros governos, os populares algumas vezes agiram injusta ou cruelmente em relação aos povos fora de suas fronteiras, vivendo em outros estados – estrangeiros, colonizados e assim por diante. Com estes, os governos populares não se comportaram pior em relação a forasteiros do que os governos não-democráticos, que muitas vezes se comportaram melhor. Em alguns casos, como na Índia, o poder colonial inadvertida ou intencionalmente, contribuiu para a criação de convicções e instituições democráticas. Mesmo assim, não deveríamos tolerar as injustiças que os países democráticos muitas vezes mostram para os de fora, pois assim eles contradizem um princípio moral fundamental que (veremos no próximo capítulo) ajuda a justificar a igualdade política entre os cidadãos de uma democracia. A única solução para essa contradição poderá ser um rigoroso código universal de direitos humanos com vigência no mundo inteiro. Por importantes que sejam, este problema e sua solução estão além dos limites deste livrinho.

O dano infligido por governos populares a pessoas que vivem em sua jurisdição e são forçadas a obedecer suas leis, mas estão privadas do direito de participar no governo, impõe uma dificuldade maior às idéias e às práticas democráticas. Essas pessoas são governadas, mas não governam. A solução para o problema é evidente, ainda que nem sempre fácil de levar a cabo: os direitos democráticos devem ser estendidos aos membros dos grupos excluídos. Essa solução foi amplamente adotada no século XIX e início do século XX, quando os limites ao sufrágio foram abolidos e o sufrágio universal se tornou um aspecto normal do governo democrático.<sup>2</sup>

*Espere aí!*... diria você, será que os governos populares também não prejudicam a minoria de cidadãos que possuem os direitos de voto mas são derrotados pelas majorias? Não será isto o que chamamos de "tirania da maioria"?

<sup>2</sup> Uma importante exceção foram os Estados Unidos; nos estados do Sul, eram impostos limites *de facto* do sufrágio pelos cidadãos negros até depois da assinatura dos Atos dos Direitos Civis de 1964-1965.

Eu gostaria muito que a resposta fosse simples. Ah! – é bem mais complicada do que você poderia imaginar. Surgem complicações porque, virtualmente, toda lei ou política pública, adotada por um ditador benevolente, por maioria democrática ou minoria oligárquica, tende a prejudicar de alguma forma algumas pessoas. Em palavras singelas, não se trata de uma questão de saber se um governo pode criar todas as suas leis de modo que nenhuma delas fira os interesses de qualquer cidadão. Nenhum governo, nem mesmo um governo democrático, poderia sustentar uma afirmação desse tipo. A questão é saber se a longo prazo há probabilidade de um processo democrático prejudicar menos os direitos e os interesses fundamentais de seus cidadãos do que qualquer alternativa não-democrática. No mínimo, porque os governos democráticos previnem os desmandos de autocracias no governo, e assim correspondem a essa exigência melhor do que os governos não-democráticos.

Não obstante, apenas porque as democracias sejam bem menos tirânicas do que os regimes não-democráticos, os cidadãos democráticos não podem se permitir o luxo da complacência. Não é razoável justificarmos a perpetração de um crime menor porque outros cometem crimes maiores. Quando um país democrático inflige uma injustiça, mesmo seguindo procedimentos democráticos, o resultado continuará sendo... uma injustiça. O poder da maioria não faz o direito da maioria.<sup>3</sup>

Há outras razões para se acreditar que as democracias, provavelmente, sejam mais justas e respeitem mais os interesses humanos básicos do que as não-democracias.

*A democracia garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não concedem e não podem conceder*

A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas de-

<sup>3</sup> Para investigar mais profundamente o problema, ver James S. Fishkin, *Tyranny and Legitimacy: A Critique of Political Theories*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979.

mocráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático.

Por um momento, imagine os padrões democráticos descritos no último capítulo. Não está óbvio que, para satisfazer a esses padrões, um sistema político teria necessariamente de garantir certos direitos a seus cidadãos? Tome-se a participação efetiva: para corresponder a essa norma, seus cidadãos não teriam necessariamente de possuir um *direito* de participar e um *direito* de expressar suas idéias sobre questões políticas, de ouvir o que outros cidadãos têm a dizer, de discutir questões políticas com outros cidadãos? Veja o que requer o critério de igualdade de voto: os cidadãos devem ter um *direito* de votar e de ter seus votos contados com justiça. O mesmo acontece com as outras normas democráticas: é evidente que os cidadãos devem ter um *direito* de investigar as opções viáveis, um *direito* de participar na decisão de *como* e *o que* deve entrar no planejamento — e assim por diante.

Por definição, nenhum sistema não-democrático permite a seus cidadãos (ou súditos) esse amplo leque de direitos políticos. Se qualquer sistema político o fizer, por definição se tornaria uma democracia!

Não obstante, a diferença não é apenas uma questão de definições. Para satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem *realmente* ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição dos cidadãos. Se não estiverem, se não forem compulsórios, o sistema político não é democrático, apesar do que digam seus governantes, e as “aparências externas” de democracia serão apenas fachada para um governo não-democrático.

Por causa do apelo das idéias democráticas, no século XX os déspotas disfarçaram seus governos com um espetáculo de “democracia” e “eleições”. Imagine que, realisticamente falando, num país desse tipo todos os direitos necessários à democracia, de alguma forma, estão à disposição dos cidadãos. Depois o país fez a transição para a democracia — como aconteceu com muita frequência na última metade do século XX.

A essa altura, você faria uma objeção, alegando que a liberdade de expressão, digamos, não existe apenas por ser parte da própria definição de democracia. Mas quem se importa com definições?

Certamente, dirá você, a associação deve ser algo além de uma definição. É isso mesmo. Instituições que proporcionem e protejam oportunidades e direitos democráticos essenciais são necessárias à democracia: não simplesmente na qualidade de condição logicamente necessária, mas de condição empiricamente necessária para a democracia existir.

Mesmo assim, você perguntaria, tudo isso não seriam apenas teorias, abstrações, brincadeiras de teóricos, filósofos e outros intelectuais? Certamente, acrescentará você, seria bobagem pensar que o apoio de meia dúzia de filósofos seja o suficiente para criar e sustentar uma democracia. Naturalmente, você teria razão. Na Parte IV, examinaremos algumas das condições que aumentam as chances da manutenção da democracia. Entre elas, a existência de convicções bastante disseminadas entre cidadãos e líderes, incluindo as convicções nas oportunidades e nos direitos necessários para a democracia.

A necessidade desses direitos e dessas oportunidades não é tão obscura que esteja além da compreensão dos cidadãos comuns e de seus líderes políticos. Por exemplo, no século XVIII, estava muito claro para americanos bastante comuns que eles não poderiam ter uma república democrática sem a liberdade de expressão. Uma das primeiras ações de Thomas Jefferson depois de eleito para a presidência, em 1800, foi dar um fim às infamantes leis dos Estrangeiros e do Tumulto promulgadas sob o governo de seu antecessor, John Adams, que teria reprimido a expressão política. Com isso, Jefferson respondia não apenas a suas próprias convicções, mas, aparentemente, a idéias amplamente disseminadas entre os cidadãos norte-americanos comuns de seu tempo. Se e quando os cidadãos deixam de entender que a democracia exige certos direitos fundamentais ou não apóiam as instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, sua democracia corre algum risco.

Felizmente, esse perigo é bastante reduzido por um terceiro benefício dos sistemas democráticos.

A Lei dos Estrangeiros (1798) permitia ao presidente prender e expulsar qualquer estrangeiro que julgasse perigoso. Foi revogada em 1800. A Lei do Tumulto foi uma tentativa de reprimir editores de jornais que apoiavam o Partido Republicano, os quais, em sua maioria, eram imigrantes ou refugiados. (N. do E.)

*A democracia garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela*

Além de todos os direitos, liberdades e oportunidades rigorosamente necessários para um governo ser democrático, os cidadãos numa democracia, com certeza, gozam de uma série de liberdades ainda mais extensa. A convicção de que a democracia é desejável não existe isolada de outras convicções. Para a maioria das pessoas, é parte de um feixe de convicções, como a certeza de que a liberdade de expressão é desejável em si, por exemplo. No universo de valores ou bens, a democracia tem um lugar decisivo – mas não é o único bem. Como os outros direitos essenciais para um processo democrático, a livre expressão tem seu próprio valor, por contribuir para a autonomia moral, para o julgamento moral e para uma vida boa.

A democracia não poderia existir mais, a menos que seus cidadãos conseguissem criar e sustentar uma cultura política de apoio, na verdade uma cultura geral de apoio a esses ideais e a essas práticas. A relação entre um sistema democrático de governo e a cultura democrática que o apóia é complexa; voltaremos a ela no Capítulo 12. Por enquanto, basta dizer que é quase certo uma cultura democrática dar ênfase ao valor da liberdade pessoal e assim proporcionar apoio para outros direitos e outras liberdades. O que disse Péricles, o estadista grego, sobre a democracia ateniense em 431 a.C. aplica-se igualmente à democracia moderna: “A liberdade que gozamos em nosso governo também se estende à vida comum”.<sup>4</sup>

Para falar a verdade, a afirmação de que um estado democrático proporciona uma liberdade mais ampla do que qualquer viável alternativa teria problemas com a dos que acreditam que obteríamos maior liberdade se o estado fosse inteiramente abolido – a audaciosa reivindicação dos anarquistas.<sup>5</sup> Contudo, quando se tenta imaginar um mundo sem nenhum estado, em que todas as pessoas respeitam os direitos fundamentais de todas as outras e todas as questões que exigem decisões coletivas são resolvidas pacifica-

<sup>4</sup> Tucídides, *The Peloponnesian War*, Nova York, Modern Library, 1951, p. 105.

<sup>5</sup> A palavra *anarquia* vem do grego *anarchos*, que significa sem governo (*an*, não + *archos*, governante). O anarquismo é uma teoria política que defende a idéia de que o Estado é desnecessário e indesejável.

mente por consenso unânime, em geral se chega à conclusão de que é impossível. A coerção de algumas pessoas por outras pessoas, grupos ou organizações seria sempre muito parecida – por exemplo, a de pessoas, grupos ou organizações que pretendem roubar o fruto do trabalho dos outros, escravizar ou dominar os mais fracos, impor suas regras ou até recriar um estado coercitivo para assegurar seu domínio. No entanto, se a abolição do estado causasse violência e desordem intolerável – “anarquia” no sentido popular –, é claro que um bom estado seria superior ao mau estado que, provavelmente, viria nos calcanhares da anarquia.

Se rejeitamos o anarquismo e pressupomos a necessidade de um estado, é claro que um estado com um governo democrático proporcionará uma amplitude maior de liberdade do que qualquer outra.

*A democracia ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais*

Todos ou quase todos querem determinadas coisas: sobrevivência, alimento, abrigo, saúde, amor, respeito, segurança, família, amigos, trabalho satisfatório, lazer – e outras. O que você especificamente deseja provavelmente difere do que outra pessoa quer. Você desejará exercer algum controle sobre os fatores que determinam se e até que ponto poderá satisfazer as suas carências – alguma liberdade de escolha, uma oportunidade de moldar a sua vida conforme os seus próprios objetivos, preferências, gostos, valores, compromissos, convicções. A democracia protege essa liberdade e essa oportunidade melhor que qualquer sistema político alternativo que já tenha sido criado. Ninguém expôs essa discussão de maneira mais convincente que John Stuart Mill.

Um princípio “de verdade e aplicabilidade tão universal quanto quaisquer proposições que sejam apresentadas com relação aos negócios humanos” – escreveu ele –...

é que os direitos e os interesses de todas as pessoas certamente serão levados em conta quando a pessoa é capaz e está normalmente disposta a defendê-los. ... Os seres humanos só estão se-

guros do mal em mãos de outros na proporção em que têm a força para se proteger e *se protegem*.

Você pode proteger os seus direitos e interesses dos desmandos do governo e dos que influenciam ou controlam o governo, continuava ele, apenas se puder participar plenamente na determinação da conduta do governo. Portanto, concluía, “nada pode ser mais desejável que a admissão de todos em uma parcela no poder soberano do estado” – ou seja: um governo democrático.<sup>6</sup>

Mill estava certo. Para falar a verdade, ainda que você faça parte do eleitorado de um estado democrático, não poderá ter a certeza de que todos os seus interesses serão bem protegidos – mas se estiver excluído, pode ter a certeza de que os seus interesses serão gravemente feridos por descuido ou por perdas completas. Melhor estar dentro do que fora!

A democracia ainda está relacionada com a liberdade de outra maneira.

*Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade da autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha*

Nenhum ser humano normal pode gozar uma vida satisfatória a não ser em associação com outras pessoas. Contudo, isto tem um preço – nem sempre se pode fazer o que se gostaria de fazer. Assim que deixou a infância para trás, você aprendeu um fato básico da vida: o que você gostaria de fazer muitas vezes entra em conflito com o que os outros gostariam de fazer. Deve ter aprendido também que o seu grupo ou grupos segue/m certas regras que, na qualidade de participante, você também terá de obedecer. Se ninguém pode simplesmente impor as suas vontades pela força, será preciso encontrar um meio de resolver pacificamente as diferenças, preferivelmente pelo consenso.

<sup>6</sup> John Stuart Mills, *Considerations on Representative Government* [1861]. Nova York, Liberal Arts Press, 1958, p. 43, 45.

Surge então uma questão que se mostrou profundamente desconcertante, tanto na teoria como na prática. Como será possível escolher as regras as quais o grupo obriga a obedecer? Devido à excepcional capacidade do estado de impor suas regras pela coerção, essa é uma questão especialmente importante para a sua posição como cidadão ou súdito de um estado. Como se pode ao mesmo tempo ter a liberdade para escolher as leis que o estado fará respeitar e, ainda assim, depois de escolher essas leis, não ser livre para desobedecê-las?

Se você e seus concidadãos sempre concordassem entre si, a solução seria fácil: todos simplesmente concordariam unanimemente a respeito das leis. Em tais circunstâncias, talvez não houvesse nenhuma necessidade de leis, a não ser para servir de lembrete: obedecendo às leis, cada um estaria obedecendo a si mesmo. O problema realmente desapareceria e a completa harmonia entre todos tornaria realidade o sonho do anarquismo! Que maravilha! A experiência mostra que a unanimidade legítima, não imposta e duradoura é rara nas questões humanas; o consenso perfeito e duradouro é um objetivo inatingível. Assim, nossa complicada questão permanece...

Se não é razoável esperar-se viver em perfeita harmonia com todos os seres humanos, poderíamos experimentar criar um processo para chegar a decisões em relação a regras e a leis que satisfaçam determinados critérios razoáveis.

- processo garantiria que, antes de uma lei ser promulgada, todos os cidadãos tenham a oportunidade de apresentar seus pontos de vista.
- Todos terão garantidas oportunidades para discutir, deliberar, negociar e procurar soluções conciliatórias, que nas melhores circunstâncias poderiam levar a uma lei que todos considerarão satisfatória.
- No mais provável caso da impossibilidade de se atingir a unanimidade, a lei proposta pelo maior número será a promulgada.

Você perceberá que esses critérios são parte do ideal democrático, descrito no capítulo anterior. Embora não assegure que todos os membros literalmente viverão sob leis que escolheram, eles

expandem a autodeterminação até seu maior limite viável. Ainda que esteja entre os eleitores cuja opção preferida é rejeitada pela maioria de seus concidadãos, você haverá de convir que este processo é mais justo que qualquer outro que razoavelmente tenha esperança de atingir. Você estará exercendo a sua liberdade de autodeterminação escolhendo livremente viver sob uma constituição democrática em vez de uma alternativa não-democrática.

*Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima de exercer a responsabilidade moral*

O que significa “exercer a responsabilidade moral”? A meu ver, é adotar os seus princípios morais e tomar decisões baseadas nesses princípios apenas depois de se empenhar num ponderado processo de reflexão, deliberação, escrutínio e consideração das alternativas e suas conseqüências. Ser moralmente responsável é ter o governo de si no domínio das opções moralmente pertinentes.

Isso exige mais do que podemos esperar em geral. Não obstante, até o ponto em que a sua oportunidade de viver sob as leis de sua própria escolha é limitada, o escopo da sua responsabilidade moral também está limitado. Como é possível ser responsável por decisões que não se pode controlar? Se você não tem como influenciar a conduta dos funcionários do governo, como poderá ser responsável por sua conduta? Se você está sujeito a decisões coletivas (certamente está) e se o processo democrático maximiza a sua oportunidade de viver sob leis de sua própria escolha, é claro que — a um ponto que nenhuma alternativa não-democrática pode atingir — ele também o capacita a viver como indivíduo moralmente responsável.

*A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer opção viável*

Esta é uma declaração corajosa e consideravelmente mais polêmica que qualquer uma das outras. Você observará que é uma afirmação empírica, algo que diz respeito a fatos. A princípio, deve-

ríamos testar essa afirmação, criando uma boa maneira de medir o “desenvolvimento humano” e comparando esse desenvolvimento entre os povos que vivem em regimes democráticos e não-democráticos. Tarefa complicadíssima. Embora existam evidências que apóiem a proposição, é melhor considerá-la uma afirmação altamente plausível, mas não comprovada.

Praticamente todos têm idéias a respeito das características humanas que pensam ser desejáveis ou indesejáveis — características que deveriam ser desenvolvidas se desejáveis e eliminadas, quando indesejáveis. Entre as características desejáveis que em geral gostaríamos de promover estão a honestidade, a justiça, a coragem e o amor. Muitos também acreditam que as pessoas amadurecidas devem ser capazes de tomar conta de si e cuidar de seus próprios interesses, em vez de esperar que outros o façam. Muitos pensam que adultos devem agir com responsabilidade, ponderar as melhores alternativas e pesar as conseqüências de seu atos, levar em conta os direitos e as obrigações dos outros e os seus. Além disso, deveriam saber discutir livre e abertamente com outros os problemas que enfrentam juntos.

Ao nascer, a maioria dos seres humanos possui o potencial para desenvolver essas características. Esse desenvolvimento depende de inúmeras circunstâncias, entre as quais a natureza do sistema político em que vive a pessoa. Apenas sistemas democráticos proporcionam as condições sob as quais as características mencionadas têm probabilidade de se desenvolver plenamente. Todos os outros regimes reduzem, em geral drasticamente, o campo em que os adultos podem agir para proteger seus próprios interesses, levar em conta os interesses dos outros, assumir a responsabilidade por decisões importantes e empenhar-se livremente com outros na busca pela melhor decisão. Um governo democrático não basta para garantir que essas características se desenvolvam, mas é essencial.

*Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente elevado de igualdade política*

Uma das razões mais importantes para se preferir um governo democrático é que ele pode obter a igualdade política entre os ci-

dados em maior extensão do que qualquer opção viável. Por que deveríamos atribuir valor à igualdade política? Como a resposta está longe de ser óbvia, nos dois próximos capítulos explicarei por que a igualdade política é desejável e por que ela, necessariamente, ocorre se aceitamos diversos pressupostos razoáveis nos quais em geral acreditamos. Mostrarei também que, se aceitamos a igualdade política, devemos acrescentar o quinto critério democrático da Figura 4.

As vantagens da democracia que discuti até aqui se aplicariam a democracias do passado e do presente. Não obstante, como vimos no Capítulo 2, algumas das instituições políticas dos sistemas democráticos que hoje conhecemos são produtos dos últimos séculos; uma delas, o sufrágio universal dos adultos, é principalmente um produto do século XX. Esses sistemas representativos modernos com o pleno sufrágio adulto parecem ter duas outras vantagens que não se poderia afirmar a respeito de todas as democracias e repúblicas anteriores.

*As democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras*

Esta vantagem extraordinária dos governos democráticos era amplamente imprevisível e inesperada. Mesmo assim, na última década do século XX, as evidências se tornaram avassaladoras. Nenhuma das 34 guerras internacionais entre 1945 e 1989 ocorreu entre países democráticos – e “também houve pouca expectativa ou preparativos para guerras entre estes”.<sup>7</sup> Essa observação vale para o período anterior a 1945 – e, ainda no século XIX, países com governos representativos e outras instituições democráticas, em que

<sup>7</sup> Esta importante descoberta é fundamentada por Bruce Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, cap. 5, p. 119-145. Extraí livremente trechos da discussão de Russett no que segue. A observação também parece valer para as antigas democracias e repúblicas. Veja Spencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another*, New Haven e Londres, Yale University Press, 1998.

os direitos civis foram conferidos a boa parte da população masculina, não lutaram entre si.

Naturalmente, governos democráticos modernos guerrearam com países não-democráticos, como aconteceu na Primeira e na Segunda Guerra Mundial – e, pela força militar, também impuseram o domínio colonial aos povos conquistados. Algumas vezes, interferiram na vida política de outros países, enfraquecendo ou ajudando a derrubar governos fracos. Até a década de 1980, por exemplo, os Estados Unidos tiveram um registro abismal de apoio dado a ditaduras militares na América Latina; em 1954, serviu de instrumento no golpe militar que derrubou o recém-eleito governo da Guatemala.

É notável que as democracias representativas modernas não se envolvam em guerras *umas com as outras*. As razões não estão inteiramente claras – provavelmente o grande comércio internacional entre elas predispõe as democracias modernas à amizade em vez da guerra.<sup>8</sup> Também é verdade que os cidadãos e os líderes democráticos aprendem as artes da conciliação. Além disso, estão inclinados a considerar os outros países democráticos menos ameaçadores e mais confiáveis. Por fim, a prática e a história de tratados, alianças e negociações pacíficas para defesa comum contra os inimigos não-democráticos reforçam a predisposição de buscar a paz, em vez de lutar.

Assim, um mundo mais democrático promete ser também um mundo mais pacífico.

*Países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos do que países com governos não-democráticos*

Até cerca de duzentos anos atrás, era comum os filósofos políticos pressuporem que a democracia era mais adequada a um povo parcimonioso: acreditava-se que a afluência fosse a marca das

<sup>8</sup> Altos níveis de comércio internacional parecem predispor os países a relações pacíficas, independentemente de serem ou não democráticos. John Oneal e Bruce Russett, “The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985”, *International Studies Quarterly*, 41, 2, junho de 1997, p. 267-294.

aristocracias, das oligarquias e das monarquias – e não das democracias. Não obstante, a experiência dos séculos XIX e XX demonstrou exatamente o contrário: as democracias eram ricas e, em relação a elas, em seu conjunto, os países não-democráticos eram pobres.

A relação entre riqueza e democracia era especialmente impressionante na metade final do século XX. Em parte, a explicação poderá estar na afinidade entre a democracia representativa e uma economia de mercado – em que os mercados em geral não são rigorosamente regulados, os trabalhadores são livres para mudar de um lugar ou um emprego para outro, em que firmas de propriedade particular competem por vendas e por recursos, em que consumidores podem escolher bens e serviços de fornecedores rivais. Embora nem todos os países com economia de mercado fossem democráticos no final do século XX, todos os países com sistemas políticos democráticos também tinham economia de mercado.

Nos últimos dois séculos, a economia de mercado produziu, em geral, mais riqueza que qualquer alternativa a ela. O velho conhecimento foi virado de cabeça para baixo: como todos os países democráticos modernos têm economias de mercado e um país com economia de mercado tem probabilidade de prosperar, um país democrático moderno também tem a probabilidade de ser um país rico.

Caracteristicamente, as democracias possuem outras vantagens econômicas sobre a maioria dos sistemas não-democráticos. Os países democráticos promovem a educação de seu povo – e uma força de trabalho instruída é inovadora e leva ao desenvolvimento econômico. O governo da lei normalmente se sustenta melhor em países democráticos, os tribunais são mais independentes, os direitos de propriedade são mais seguros, os acordos contratuais são cumpridos com maior eficácia e é menos provável haver intervenção arbitrária do governo e dos políticos. Finalmente, as economias modernas dependem da comunicação; nos países democráticos, as barreiras para as comunicações são muito baixas – é mais fácil procurar e trocar informação e bem menos arriscado do que na maioria dos regimes não-democráticos.

Resumindo: apesar de exceções notáveis dos dois lados, os países democráticos modernos em geral proporcionam um ambiente mais hospitaleiro, em que são obtidas as vantagens das economias de mercado e o desenvolvimento econômico, do que os governos de regimes não-democráticos.

Se a fusão entre a democracia moderna e as economias de mercado tem vantagens para as duas partes, não podemos deixar passar um custo que as economias de mercado impõem a uma democracia. A economia de mercado gera a desigualdade política, por isso também pode reduzir as perspectivas de atingir a plena igualdade política entre os cidadãos de um país democrático. Voltaremos a este problema no Capítulo 14.

### As vantagens da democracia: resumo

Seria um erro grave pedir demais de qualquer governo, mesmo de um governo democrático. A democracia não pode assegurar que seus cidadãos sejam felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos ou justos. Atingir esses fins está além da capacidade de qualquer governo – incluindo-se um governo democrático. Na prática, a democracia jamais correspondeu a seus ideais. Como todas as tentativas anteriores de atingir um governo mais democrático, as democracias modernas também sofrem de muitos defeitos.

Apesar de suas falhas, não devemos perder de vista os benefícios que tornam a democracia mais desejável que qualquer alternativa viável a ela:

- A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos.
- A democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar).
- A democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável.
- A democracia ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas.
- Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha.
- Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral.

- A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável.
- Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política.
- As modernas democracias representativas não lutam umas contra as outras.
- Os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não-democráticos.

Com todas essas vantagens, a democracia é para a maioria um jogo bem melhor que qualquer outra alternativa viável.

## Capítulo 6

### Por que a igualdade política I? Igualdade intrínseca

Muitos concluirão que as vantagens da democracia discutidas no último capítulo podem ser suficientes (talvez mais do que suficientes!) para justificar sua convicção de que o governo democrático é superior a quaisquer alternativas realistas. Mesmo assim, você poderia se perguntar se é razoável pressupor (como parece estar implícito nessa convicção) que os cidadãos devam ser tratados como *iguais* políticos quando participam do governo. Por que os direitos necessários a um processo de governo democrático deveriam ser *igualmente* estendidos aos cidadãos?

A resposta não é nada evidente, embora seja decisiva para a fé na democracia.

#### A igualdade é óbvia?

Em palavras que se tornariam famosas pelo mundo afora, os autores da Declaração da Independência dos Estados Unidos escreveram, em 1776:

Consideramos evidentes as verdades de que todos os homens foram criados iguais e que todos são dotados pelo Criador com certos direitos inalienáveis, entre os quais a vida, a liberdade e a busca pela felicidade.

## Capítulo 8

## Que instituições políticas requer a democracia em grande escala?

O que significa dizer que um país é *democraticamente governado*?

Neste capítulo, nos concentraremos nas instituições políticas da *democracia em grande escala* – ou seja, as instituições políticas necessárias para um país democrático. Não estamos aqui preocupados com o que poderia exigir a democracia num grupo muito pequeno, como uma comissão. Precisamos também ter sempre em mente a nossa advertência comum: todas as verdadeiras democracias jamais corresponderam aos critérios democráticos descritos na Parte II e apresentados na Figura 4 (pág. 50). Por fim, devemos ter consciência, neste capítulo e em qualquer outro lugar, de que na linguagem comum usamos a palavra *democracia* tanto para nos referirmos a um objetivo ou ideal como a uma realidade que é apenas uma consecução parcial desse objetivo. Portanto, contarei com o leitor para fazer as necessárias distinções quando utilizo as palavras *democracia*, *democraticamente*, *governo democrático*, *país democrático* e assim por diante.

O que é necessário para que um país seja *democraticamente governado*? No mínimo, ele terá de ter determinados arranjos, práticas ou instituições políticas que estariam muito distantes (senão *infinitamente* distantes) de corresponder aos critérios democráticos ideais.



### Palavras sobre palavras

*Arranjos* políticos podem ser considerados algo muito provisório, que seriam razoáveis em um país que acaba de sair de um governo não-democrático. Costumamos pensar que *práticas* são mais habituais e, assim, mais duráveis. Em geral, pensamos que as *instituições* estão estabelecidas há muito tempo, passadas de geração a geração. Quando um país passa de um governo não-democrático para um governo democrático, os *arranjos* democráticos iniciais aos poucos se tornam *práticas* e, em seu devido tempo, tornam-se *instituições*. Por úteis que pareçam essas distinções, para nossos objetivos será mais conveniente preferirmos *instituições*, deixando as outras de lado.

### Como podemos saber?

Como poderemos determinar razoavelmente quais são as instituições políticas necessárias para a democracia em grande escala? Poderíamos examinar a história dos países que, pelo menos em parte, mudaram suas instituições políticas em resposta às exigências de inclusão popular mais amplas e participação efetiva no governo e na vida política. Embora em épocas anteriores os que procuraram obter a inclusão e a participação não estivessem necessariamente inspirados por idéias democráticas, do século XVIII em diante, tendiam a justificar suas exigências recorrendo a idéias democráticas e republicanas. Que instituições políticas buscavam esses países e quais eram realmente adotadas neles?

Poderíamos também examinar os países cujos governos são considerados democráticos pela maioria de seus habitantes, por muitas pessoas em outros países, por estudiosos, por jornalistas, etc. Em outras palavras, no discurso comum e nas discussões acadêmicas, o país é chamado democracia.

Em terceiro lugar, poderíamos refletir sobre um determinado país ou grupo de países, talvez um país hipotético, para imaginarmos da maneira mais realista possível que instituições seriam necessárias para atingir os objetivos democráticos num grau razoável. Poderíamos fazer uma experiência mental, refletindo atentamente

sobre as possibilidades, as tendências, as limitações e as experiências humanas, para criar um conjunto das instituições políticas necessárias a uma democracia em grande escala viável que, dentro das limitações das humanas, possamos atingir.

### FIGURA 6. *Que instituições políticas exige a democracia em grande escala?*

Uma democracia em grande escala exige:

1. Funcionários eleitos
2. Eleições livres, justas e freqüentes
3. Liberdade de expressão
4. Fontes de informação diversificadas
5. Autonomia para as associações
6. Cidadania inclusiva

Felizmente, todos os três métodos convergem para um mesmo conjunto de instituições políticas democráticas: estas, as exigências mínimas para um país democrático (Fig. 6).

### As instituições políticas da moderna democracia representativa

Resumindo, as instituições políticas do moderno governo democrático são:

- *Funcionários eleitos.* O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.
- *Eleições livres, justas e freqüentes.* Funcionários eleitos são escolhidos em eleições freqüentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.
- *Liberdade de expressão.* Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o

- governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia pre-va-  
lecente.
- *Fontes de informação diversificadas.* Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.
  - *Autonomia para as associações.* Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.
  - *Cidadania inclusiva.* A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

### As instituições políticas em perspectiva

Normalmente, essas instituições não chegam de uma só vez num país. Vimos na breve história da democracia, apresentada no Capítulo 2, que as últimas duas claramente chegaram há pouco tempo. Até o século XX, o sufrágio universal era negado tanto na teoria como na prática do governo republicano democrático. Mais do que qualquer outro aspecto, o sufrágio universal distingue a moderna democracia representativa de todas as formas anteriores de democracia.

O momento da chegada e a sequência em que as instituições foram introduzidas variaram muitíssimo. Nas democracias "mais antigas", países em que o conjunto completo das instituições de-

mocráticas chegou mais cedo e resistiu até o presente, emergem elementos de um padrão comum. As eleições para os legislativos chegaram bem cedo – na Inglaterra, já no começo do século XIII, e nos Estados Unidos, durante o período colonial, nos séculos XVII e XVIII. A prática de eleger funcionários superiores para fazer as leis foi seguida por uma gradual expansão dos direitos dos cidadãos para se expressarem sobre questões políticas, buscando e trocando informação. O direito de formar associações com objetivos políticos explícitos tendia a aparecer em seguida. As "facções" políticas e a organização *partisan* em geral eram consideradas perigosas, separatistas, passíveis de subverter a estabilidade e a ordem política, além de ofensivas ao bem público. No entanto, como as associações políticas não poderiam ser reprimidas sem um certo grau de coerção que um número cada vez maior e mais influente de cidadãos considerava intolerável, muitas vezes conseguiam existir de maneira mais ou menos clandestina até emergirem das sombras para a plena luz do dia. Nos corpos legislativos, o que haviam sido "facções" se tornaram partidos políticos. A "posição" que servia ao governo de momento tinha como antagonista a "oposição" – na Inglaterra, *ins* e *outs* (estes, oficialmente chamados de *His* ou *Her Majesty's Loyal Opposition*: Leal Oposição de Sua Majestade). Na Inglaterra do século XVIII, a facção que apoiava o monarca e a facção opositora, apoiada por boa parte da *gentry*, a pequena nobreza do interior, aos poucos se transformaram em *Tories* e *Whigs*. Nesse mesmo século, na Suécia, adversários *partisan* no parlamento chamavam-se um tanto jocosamente de Cartolas e Bonés.<sup>1</sup>

Nos últimos anos do século XVIII, na recentemente constituída república dos Estados Unidos, Thomas Jefferson, vice-presidente, e James Madison, líder da Casa dos Representantes, organizaram seus seguidores no Congresso para fazer oposição às políticas do presidente federalista, John Adams, e seu secretário do tesouro, Alexander Hamilton. Para obter sucesso na oposição, logo perceberam que

<sup>1</sup> "Os *Hats* [chapéus] tomaram seu nome por serem como os camaradas arrojados que usavam o tricórnio da época ... Os *Caps* [bonés] receberam este apelido porque diziam que pareciam velhas tímidas em toucas de noite." Franklin D. Scott. *Sweden: The Nation's History*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, p. 243.

teriam de fazer mais do que se oporem aos federalistas no Congresso e no gabinete: teriam de retirar seus adversários do posto ocupado. Para isto, precisariam vencer as eleições nacionais e, para vencer as eleições nacionais, teriam de organizar seus seguidores pelo país inteiro. Em menos de uma década, Jefferson, Madison e outros solidários com suas idéias criaram um partido político que foi organizado de cima até os menores distritos, municipalidades e áreas eleitorais, uma organização que reforçaria a lealdade de seus seguidores entre e durante as campanhas das eleições, para terem a certeza de que todos compareceriam às urnas. Esse Partido Republicano (cujo nome logo foi mudado para Republicano Democrático e, uma geração adiante, Democrático) tornou-se o primeiro partido eleitoral popularmente apoiado do mundo. Assim, uma das instituições políticas mais fundamentais e características da democracia moderna, o partido político, explodira além de seus confins no Parlamento e nas legislaturas para organizar os cidadãos e mobilizar os que apoiavam os partidos nas eleições nacionais.

Na época em que o jovem aristocrata francês Alexis de Tocqueville visitou os Estados Unidos em 1830, as primeiras cinco instituições políticas democráticas descritas anteriormente já haviam aparecido na América do Norte. Essas instituições pareceram-lhe tão profundamente enraizadas e disseminadas que ele não hesitou em se referir aos Estados Unidos como uma democracia. Naquele país, dizia ele, o povo era soberano, "a sociedade se governa por si mesma" e o poder da maioria era ilimitado.<sup>2</sup> Tocqueville estava assombrado com a multiplicidade de associações em que os norte-americanos se organizavam para qualquer finalidade. Entre essas associações, destacavam-se dois grandes partidos políticos. Pareceu a Tocqueville que nos Estados Unidos a democracia era a mais completa que alguém poderia imaginar.

No século seguinte, todas as cinco instituições democráticas básicas observadas por Tocqueville em sua visita à América do Norte foram consolidadas em mais de uma dúzia de outros países.

<sup>2</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, v. 1, Nova York, Schocken Books, 1961, p. 51.

Muitos observadores na Europa e nos Estados Unidos chegaram à conclusão de que qualquer país que tivesse a aspiração de ser civilizado e avançado teria necessariamente de adotar uma forma democrática de governo.

Não obstante, faltava a sexta instituição fundamental — até mesmo a cidadania. Embora Tocqueville afirmasse que "o estado de Maryland, fundado por homens de classe, foi o primeiro a proclamar o sufrágio universal", como quase todos os homens (e mulheres) de seu tempo, tacitamente pressupôs que "universal" não incluísse as mulheres.<sup>3</sup> Não incluía alguns homens. O "sufrágio universal" de Maryland também excluía a maioria dos afro-americanos. Por toda parte, em países que eram mais ou menos democráticos, como os Estados Unidos, uma boa metade de todos os adultos estava completamente excluída da vida política nacional simplesmente por serem mulheres; além disso, o sufrágio era negado a muitos homens porque não satisfaziam as exigências de ser alfabetizados ou ter propriedades, exclusão essa apoiada por muita gente que se considerava defensora de um governo democrático ou republicano. A Nova Zelândia estendeu às mulheres o sufrágio nas eleições nacionais em 1893 e a Austrália em 1902, mas em países democráticos, em outros aspectos, as mulheres não obtiveram o sufrágio em eleições nacionais até mais ou menos 1920. Na Bélgica, na França e na Suíça — países que a maioria das pessoas chamaria de altamente democráticos —, as mulheres só puderam votar depois da Segunda Guerra Mundial.

Hoje ainda é difícil para muita gente apreender o que "democracia" significava para os que nos precederam; permita-me enfatizar mais uma vez a diferença: durante 25 séculos, em todas as democracias e repúblicas, os direitos de se envolver plenamente na vida política estavam restritos a uma minoria de adultos. O governo "democrático" era um governo apenas de homens — e nem todos... Somente no século XX é que tanto na teoria como na prática a democracia veio a exigir que os direitos de envolver-se plenamente na vida política deveriam ser estendidos, com pouquíssimas

<sup>3</sup> *Idem, ibidem*, p. 50.

exceções – se é que devesse haver alguma –, a toda a população adulta com residência permanente em um país.

Tomadas integralmente, essas seis instituições políticas não constituem apenas um novo tipo de sistema político, mas uma nova espécie de governo popular, um tipo de “democracia” que jamais existira pelos 25 séculos de experiência, desde a primeira *democracia* em Atenas e a primeira *república* em Roma. Tomadas em seu conjunto, as instituições do moderno governo representativo democrático são historicamente únicas; por isso é bom que recebam seu próprio nome. Esse tipo moderno de governo democrático em grande escala às vezes é chamado de *poliarquia* – democracia poliárquica.

#### *Palavras sobre palavras*

*Poliarquia* deriva de palavras gregas que significam “muitos” e “governo”; assim, “o governo de muitos” se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. Embora a expressão seja usada raramente, em 1953 um colega e eu a introduzimos, por ser uma boa maneira para usar como referência a uma democracia representativa moderna. Mais precisamente, uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas listadas anteriormente. Portanto, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito – como a do século XIX. Também é diferente das democracias e das repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas faltavam-lhes muitas outras características decisivas da democracia poliárquica – por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesse organizados, e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente e tomar decisões políticas (ou recomendá-las), fazer leis. (Voltarei a essa diferença daqui a pouco.)

Embora muitas vezes outros fatores contribuíssem, as seis instituições políticas da democracia poliárquica apareceram, pelo me-

nos em parte, como reação a exigências de inclusão e participação na vida política. Em países que são hoje chamados *democracias*, existem todas as seis instituições. Você poderia muito bem perguntar: algumas dessas instituições não serão mais do que produtos de lutas históricas do passado? Por que elas ainda são necessárias hoje?

#### *O fator tamanho*

Antes de responder, tenho de chamar atenção para uma importante ressalva. Como adverti no início deste capítulo, estamos ponderando as instituições necessárias para o governo de um país democrático. Por que “país”? *Porque todas as instituições necessárias para um país democrático nem sempre seriam exigidas para uma unidade muito menor do que um país.*

Imagine uma comissão democraticamente governada – ou um clube, ou uma cidadezinha bem pequena. A igualdade no voto pareceria necessária, mas unidades pequenas como essas poderiam resolver seus problemas sem muitos funcionários eleitos: talvez um moderador para presidir as reuniões, um secretário-tesoureiro para tratar das minutas e da contabilidade. Os próprios participantes poderiam decidir praticamente tudo nessas reuniões, deixando os detalhes para o secretário-tesoureiro. O governo de pequenas organizações não precisaria ser governos *representativos* plenamente desenvolvidos, em que os cidadãos elejam representantes encarregados de promulgar leis e criar políticas. No entanto, esses governos poderiam ser democráticos, talvez até bastante democráticos. Assim, embora lhes faltassem partidos políticos ou outras associações políticas independentes, poderiam ser bastante democráticos. Na verdade, poderíamos concordar com a visão democrática e republicana clássica que com pequenas ações organizaram “partidos” que são não somente desnecessários mas completamente perniciosos. Em lugar da oposição exarcebada pelo partidarismo, pelos conluios, pelos partidos políticos e assim por diante, podemos optar pela união, pelo consenso, pelo acordo consumado pela discussão e pelo respeito mútuo.

FIGURA 7. Por que as instituições são necessárias

Numa unidade grande como um país, essas instituições políticas da democracia poliárquica ... São necessárias para satisfazer os seguintes critérios democráticos:

1. Representantes eleitos ...	Participação efetiva Controle do programa Igualdade de voto
2. Eleições livres, justas e freqüentes ...	Controle do programa Participação efetiva
3. Liberdade de expressão ...	Entendimento esclarecido Controle do programa
4. Informação alternativa ...	Participação efetiva Entendimento esclarecido
5. Autonomia para as associações ...	Controle do programa Participação efetiva
6. Cidadania inclusiva ...	Entendimento esclarecido Controle do programa Plena inclusão

As instituições políticas rigorosamente exigidas para um governo democrático dependem do tamanho da unidade. As seis instituições listadas anteriormente desenvolveram-se porque são necessárias para governar *países*, não unidades menores. A democracia poliárquica é o governo democrático na grande escala do país ou estado-nação.

Voltando às nossas perguntas: as instituições da democracia poliárquica serão realmente necessárias para a democracia na grande escala de um país?

#### Por que (e quando) a democracia exige representantes eleitos?

Conforme o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala, como nações ou países, surgiam questões: como os cidadãos podem *participar efetivamente* quando o número

de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? Como elas poderão ter a certeza de que as questões que mais as preocupam venham a ser devidamente ponderadas pelos funcionários – ou seja: como os cidadãos poderão *controlar o programa de planejamento* das decisões do governo?

Naturalmente, é complicadíssimo satisfazer a essas exigências da democracia numa unidade política do tamanho de um país; para falar a verdade, até certo ponto quase impossível. No entanto, como acontece com outros critérios democráticos bastante exigentes, este pode também servir como padrão para avaliar possibilidades e soluções alternativas. Está muito claro que as exigências não estarão satisfeitas se os funcionários mais importantes do governo fizerem o planejamento e adotarem políticas independentemente dos desejos dos cidadãos. A única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes.

Para nós, esta solução parece óbvia – mas o que nos parece óbvio talvez não tenha sido tão óbvio para nossos predecessores.

Como vimos no Capítulo 2, até muito pouco tempo a possibilidade de que os cidadãos pudessem escolher ou rejeitar representantes com autoridade para legislar por meio de eleições continuava amplamente estranha à teoria e à prática da democracia. Como também já vimos, a eleição de representantes desenvolveu-se principalmente durante a Idade Média, quando os monarcas perceberam que para impor taxas, levantar exércitos e legislar precisavam obter o consentimento da nobreza, do alto clero e de alguns anônimos não muito anônimos nas maiores cidades.

Até o século XVIII, a visão comum era a de que um governo democrático ou republicano significasse governo do povo e que, para governar, o povo teria de se reunir em um único local e votar sobre decretos, leis ou políticas. *Democracia* teria de ser uma democracia de assembleias populares; “democracia representativa” seria uma contradição. Explícita ou implicitamente, uma república ou uma democracia só poderia existir numa pequena unidade,

como uma cidade, pequena ou grande. Autores que defendiam esse ponto de vista, como Jean-Jacques Rousseau ou Montesquieu, conheciam perfeitamente as desvantagens de um pequeno estado, especialmente se comparado à superioridade militar de um estado bem maior, e eram muitíssimo pessimistas sobre as perspectivas futuras para a verdadeira democracia.

A visão comum foi rapidamente superada e posta de lado pela força da investida do estado nacional. O próprio Rousseau compreendia claramente que, para um país grande como a Polônia (para o qual ele propôs uma constituição), seria necessária a representação. Pouco depois, essa visão comum foi rechaçada do palco da história com a chegada da democracia nos Estados Unidos da América.

No final de 1787, quando a Convenção Constitucional se reuniu na Filadélfia para criar uma constituição adequada para um grande país com uma população cada vez maior, os delegados conheciam muito bem a tradição histórica. Seria possível existir uma república da gigantesca escala já atingida pelos Estados Unidos, para não mencionar a escala ainda maior prevista pelos delegados? Contudo, ninguém questionava que uma república que viesse a existir na América do Norte tivesse de assumir a forma de república *representativa*. Devido à demorada experiência com a representação nas legislaturas coloniais e estatais no Congresso Continental, a viabilidade do governo representativo estava praticamente além da discussão.

Em meados do século XIX, a visão tradicional era ignorada, esquecida ou, quando lembrada, tratada como se fosse irrelevante. Stuart Mill escreveu, em 1861:

É evidente que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que todo o povo participa; em que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria da comunidade; e que, em última análise, nada pode

Alguns delegados temerários previram que os Estados Unidos poderiam, em última análise, chegar a ter cem milhões de habitantes. Este número foi atingido em 1915.

ser menos desejável do que a admissão de todos numa parcela do poder soberano do estado. Numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, *todos* não podem participar pessoalmente de qualquer porção dos negócios públicos, a não ser alguma muito pequena; portanto, o tipo ideal do governo perfeito deve ser representativo.<sup>4</sup>

### Por que a democracia exige eleições livres, justas e freqüentes?

Se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma *oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais*. Para implementar a igualdade no voto, é evidente que as eleições devem ser livres e justas. *Livres* quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem *justas*, todos os votos devem ser contados igualmente. Mesmo assim, eleições livres e justas não são o bastante. Imagine eleger representantes para um período de — digamos — vinte anos! Se os cidadãos quiserem manter o *controle final sobre o planejamento*, as eleições também devem ser freqüentes.

A melhor maneira de implementar eleições livres e justas não é evidente. No final do século XIX, o voto secreto começou a substituir a mão erguida em público. Embora o voto aberto ainda tenha poucos defensores, o segredo se tornou o padrão geral: um país em que ele é amplamente violado seria considerado desprovido de eleições livres e justas. A discussão sobre o tipo de sistema de voto que melhor corresponda aos padrões da justiça continua. Será um sistema de representação proporcional, como o empregado na maioria dos países democráticos, mais justo do que o sistema *First-Past-the-Post* usado na Inglaterra e nos Estados Unidos? Pode-se apresentar argumentos razoáveis para ambos, como vere-

<sup>4</sup> John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861]. Nova York, Liberal Arts Press, 1958, p. 55.

\* Expressão inglesa que significa, literalmente, "o primeiro a ultrapassar a linha de chegada". Esta expressão foi "tomada emprestada" do jargão das corridas de cavalos. No caso da eleição, é usada porque o candidato com mais votos entre os distritos é o que representa a região e não o mais votado da região. (N. do E.)

mos ao voltarmos a essa questão no Capítulo 10. Não obstante, em discussões sobre diferentes sistemas de voto, pressupõe-se a necessidade de um sistema justo; a melhor maneira de obter a justiça e outros objetivos razoáveis é apenas uma questão técnica.

Que frequência deveriam ter as eleições? A julgar pelos métodos habituais em países democráticos no século XX, diríamos que eleições anuais para os representantes do legislativo seriam frequentes demais e que um prazo além de cinco anos seria muito exagerado. Evidentemente, os democratas podem muito bem discordar a respeito do intervalo específico e de como ele poderia variar em diferentes postos e em diferentes tradições. O caso é que, sem eleições frequentes, os cidadãos perderiam um verdadeiro controle sobre os funcionários eleitos.

#### Por que a democracia exige a livre expressão?

Para começar, a liberdade de expressão é um requisito para que os cidadãos realmente *participem* da vida política. Como poderão eles tornar conhecidos seus pontos de vista e persuadir seus camaradas e seus representantes a adotá-los, a não ser expressando-se livremente sobre todas as questões relacionadas à conduta do governo? Se tiverem de levar em conta as idéias de outros, será preciso escutar o que esses outros tenham a dizer. A livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer.

Para se adquirir uma *compreensão esclarecida* de possíveis atos e políticas do governo, também é preciso a liberdade de expressão. Para adquirir a competência cívica, os cidadãos precisam de oportunidades para expressar seus pontos de vista, aprender uns com os outros, discutir e deliberar, ler, escutar e questionar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujas opiniões confiem -- e aprender de outras maneiras que dependem da liberdade de expressão.

Por fim, sem a liberdade de expressão, os cidadãos logo perderiam sua capacidade de influenciar o *programa de planejamento* das decisões do governo. Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia.

#### Por que a democracia exige a existência de fontes alternativas e independentes de informação?

Como a liberdade de expressão, diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas. Pense na necessidade de *compreensão esclarecida*. Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação? Portanto, os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista.

Pense ainda sobre a *participação efetiva* e a influência no *planejamento público*. Como poderiam os cidadãos participar realmente da vida política se toda a informação que pudessem adquirir fosse proporcionada por uma única fonte -- o governo, digamos -- ou, por exemplo, um único partido, uma só facção ou um único interesse?

#### Por que a democracia exige associações independentes?

Como vimos anteriormente, foi preciso uma virada radical nas maneiras de pensar para aceitar a necessidade de associações políticas: grupos de interesse, organizações de *lobby*, partidos políticos. No entanto, se uma grande república exige que representantes sejam eleitos, então, como as eleições poderão ser contestadas? Formar uma organização, como um partido político, dá a um grupo uma evidente vantagem eleitoral. Se um grupo quer obter essa vantagem, não a desejarão também outros que discordem de suas políticas? Por que a atividade política deveria ser interrompida entre as eleições? Os legisladores podem ser influenciados; as causas podem ser apresentadas, políticas podem ser implementadas, nomeações podem ser procuradas. Assim, ao contrário de uma cidadezinha, a democracia na grande escala de um país faz com que as associações políticas se tornem ao mesmo tempo necessárias e de-

sejáveis. Seja como for, como poderiam ser evitadas sem prejudicar o direito fundamental dos cidadãos de participar efetivamente do governo? Numa grande república, eles não são apenas necessários e desejáveis, mas inevitáveis. Associações independentes também são uma fonte de *educação cívica e esclarecimento cívico*: proporcionam informação aos cidadãos e, além disso, oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas.

### Por que a democracia exige uma cidadania inclusiva?

Naturalmente, a resposta será encontrada nas razões que nos levaram à conclusão do capítulo anterior. Não é preciso repeti-las aqui.

Podemos ver as instituições políticas descritas neste capítulo e resumidas na Figura 6 de várias maneiras. Um país que não possua uma ou mais dessas instituições até esse ponto não está suficientemente democratizado; o conhecimento das instituições políticas básicas pode nos ajudar a criar uma estratégia para realizar uma *transição* completa para a democracia representativa moderna. Para um país que apenas recentemente fez a transição, esse conhecimento pode ajudar a nos informar sobre as instituições decisivas que precisam ser *reforçadas, aprofundadas e consolidadas*. Como são todas necessárias para a democracia representativa moderna (a democracia poliárquica), também podemos ver que elas estabelecem *um nível mínimo para a democracia*.

As pessoas que vivem em democracias mais antigas, em que a transição para a democracia ocorreu há algumas gerações e as instituições políticas listadas na Figura 6 estão hoje solidamente estabelecidas, enfrentam hoje uma dificuldade diferente e igualmente complicada. Ainda que necessárias para a democratização, com toda a certeza essas instituições não são *suficientes* para atingir plenamente os critérios democráticos listados na Figura 6 e descritos no Capítulo 4. Não teremos então a liberdade, talvez até a obrigação, de avaliar as nossas instituições democráticas em relação a esses critérios? Parece-me óbvio, como a muita gente, que, ponderadas em relação a critérios democráticos, as instituições políticas existentes apresentam muitas falhas.

Assim como precisamos de estratégias para produzir uma transição para a democracia em países não-democráticos e para consolidar as instituições democráticas em países recentemente democratizados, nas democracias mais antigas é necessário pensar se e como ultrapassar o nível existente de democracia.

Deixe-me expor dessa maneira: em muitos países, é preciso atingir a democratização até o nível da democracia poliárquica. No entanto, a dificuldade para os cidadãos nas democracias mais antigas é descobrir como elas poderiam chegar a um nível de democratização *além* da democracia poliárquica.