
David Held
Modelos de Democracia

Tradução: Alexandre Sobreira Martins

Παιδεία
Editora Paidéia
Belo Horizonte

Para Michelle

Título original: Models of Democracy
Editora Paidéia Ltda
Belo Horizonte, Minas Gerais
© 1987 David Held
Editor Original: Polity Press, Cambridge,
juntamente com Basil Blackwell, Oxford
Publicado pela primeira vez no Brasil por
Editora Paidéia Ltda.

Índice

Lista de Figuras e Tabelas	x
Prefácio	xi
Introdução	1
<i>PARTE I: MODELOS CLÁSSICOS</i>	
1 <i>A Democracia Clássica: Atenas</i>	13
Ideais e Objetivos Políticos	15
Aspectos Institucionais	20
A exclusividade da democracia antiga	21
Os críticos	27
<i>Resumo: modelo I</i>	32
2 <i>O Desenvolvimento da Democracia Protetora</i>	
<i>A favor e contra o estado I</i>	34
O eclipse e o ressurgimento do <i>homo politicus</i>	34
Da vida cívica ao poder do estado	40
Poder e soberania	44
Cidadania e o estado constitucional	47
A separação dos poderes	50
O problema das facções	55
A responsabilidade e os mercados	60
<i>Resumo: modelo II</i>	63
3 <i>A Formação da Democracia Desenvolvimentista</i>	
<i>A favor e contra o Estado</i>	66
A república e a vontade do povo	67
<i>Resumo: modelo IIIa</i>	71
O público e o privado	72
A centralidade da liberdade	77
Os perigos do poder despótico e de um Estado agigantado	80
O governo representativo	84
A subordinação das mulheres	88
Concepções antagônicas sobre os "fins do governo"	91
<i>Resumo: modelo IIIb</i>	93

4	<i>A Democracia Direta e o Fim da Política</i>	95
	Classes e conflitos de classe	95
	A história como evolução e o desenvolvimento do capitalismo	97
	Duas teorias do Estado	103
	O fim da política	109
	Concepções conflitivas do marxismo	119
	<i>Resumo: modelo IV</i>	123
	<i>PARTE II: VARIANTES CONTEMPORÂNEAS</i>	
5	<i>O Elitismo Competitivo e a Visão Tecnocrata</i>	131
	Classe, poder e conflito	132
	Burocracia, parlamentos e estados-nação	135
	Democracia competitiva elitista	141
	A encruzilhada da democracia liberal	146
	O último vestígio da democracia?	149
	Democracia, capitalismo e socialismo	153
	Democracia clássica <i>v.</i> democracia moderna	155
	Uma visão tecnocrata	162
	<i>Resumo: modelo V</i>	167
6	<i>Pluralismo, Capitalismo Corporativo e o Estado</i>	169
	Políticas de grupos, governos e poder	171
	Política, consenso e a distribuição de poder	177
	Democracia, capitalismo corporativo e o Estado	182
	<i>Resumo: modelo VI</i>	184
	Acumulação, legitimação e a esfera restrita do político	186
	A mudança na forma das instituições representativas	194
7	<i>Da Estabilidade à Crise?</i>	201
	Uma ordem democrática legítima ou um regime repressivo?	204
	Estado sobrecarregado ou crise de legitimação?	208
	Teorias da crise: uma avaliação	215
8	<i>A Nova Polarização dos Ideais Democráticos</i>	220
	Lei, liberdade e democracia	221
	<i>Resumo: modelo VII</i>	227
	Participação, liberdade e democracia	229
	<i>Resumo: modelo VIII</i>	236

PARTE III: REFLEXÕES FINAIS

9	<i>O Que Democracia Deveria Significar Hoje?</i>	241
	O princípio da autonomia	242
	A concretização do princípio	247
	A herança da teoria democrática clássica e contemporânea	250
	Democracia: um processo dual	255
	<i>Resumo: modelo IX</i>	261
	Autonomia democrática: compatibilidades e incompatibilidades	262
	<i>Bibliografia A</i>	
		271
	<i>Bibliografia B</i>	
		283
	<i>Índice Remissivo</i>	
		286

Lista de Figuras e Tabelas

Figura 1.	Variantes de democracia.	4
Figura 1.1	A democracia clássica: Atenas	22
Tabela 3.1	Sumário das vantagens e desvantagens do governo pela burocracia, de acordo com Mill	86
Tabela 4.1	Elementos de um modo de produção	99
Figura 4.1	A teoria da crise de Marx.	102
Tabela 4.2	Características amplas do socialismo e do comunismo	116
Figura 5.1	O sistema partidário e a erosão da influência parlamentar da teoria de Schumpeter.	144
Figura 5.2	Do capitalismo ao socialismo: elementos centrais da teoria de Schumpeter.	156
Figura 6.1	Corporativismo e a erosão das políticas parlamentares e partidárias	198
Figura 7.1	Trajetória dos modelos democráticos	203
Figura 7.2	Governo sobrecarregado: crise do estado liberal-democrático do bem-estar	211
Figura 7.3	Crise da legitimação: crise do estado capitalista democrático ...	213
Tabela 9.1	Prescrições justificadas do liberalismo e do marxismo	248

Prefácio

Modelos de Democracia tem dois propósitos principais: primeiramente, proporcionar uma introdução aos modelos centrais de democracia e, acima de tudo, aos modelos que compõem a tradição ocidental, da Grécia até a época atual; o segundo, oferecer uma narrativa crítica sobre sucessivas idéias democráticas, com o propósito de abordar a questão que é levantada diretamente na última parte do livro: qual deveria ser o significado da democracia nos dias atuais? Portanto, esta é, ao mesmo tempo, uma introdução e um “ensaio interpretativo”. Estes dois objetivos não são incompatíveis, embora possam parecer sê-lo, à primeira vista. Pois todas as introduções necessariamente examinam seus temas de uma perspectiva em particular dentro de campos geralmente complexos e altamente questionados. Tentei manter o texto tão “aberto” quanto possível para que o leitor tenha uma clara oportunidade de refletir sobre argumentos e posições independente dos meus próprios. No entanto, é claro que espero despertar o interesse do leitor para os pontos de vista que desenvolvo, pontos de vista que, inevitavelmente, se impõem sobre o texto.

Em um livro com um âmbito tão amplo quanto este, tive muitas vezes que adotar posições sobre algumas questões com interpretações amplamente contestadas. Indubitavelmente, os estudiosos de certas áreas em particular irão discordar de mim em muitos pontos. Existem muitas partes que podem ser questionadas. Apesar disso, espero que o livro ofereça suas recompensas, especialmente para aqueles que desejam refletir sobre questões relativas à democracia pela primeira vez.

Modelos de Democracia surgiu, em parte, como uma apostila para um curso da Open University, intitulado “Democratic Government and Politics”. Muitos de meus colegas na Open University ofereceram comentários detalhados sobre os primeiros esboços. Gostaria de agradecer, especialmente, a Christopher Pollitt, Stuart Hall, Greg McLennan, David Potter, Tony McGrew e Diane Fowlkes por suas amplas sugestões. Além disso, durante o preparo deste manuscrito obtive imensos benefícios dos conselhos de amigos e colegas em outras universidades e faculdades. Gostaria de agradecer a David Beetham, John Dunn, Anthony Giddens, John Keane, Joel Krieger, Geraint Parry e John B. Thompson, entre outros. Anthony Giddens e John B. Thompson requerem uma menção especial por suas críticas generosas e construtivas e por seu constante apoio.

Michael Hay, Helen Pilgrim, Anne Hunter, Gill Motley e Anna Oxbury proporcionaram uma ajuda indispensável ao processo de publicação do manuscrito. Estou extremamente grato a todos eles.

Tenho um débito especial para com Michelle Stanworth por suas observações críticas relativas a questões de conteúdo e estilo, bem como por seu contínuo

encorajamento.

Finalmente, a Rosa: sem ela não seria tão agradável contemplar a democracia; com ela, é virtualmente inconcebível!

Algumas seções deste livro foram adaptadas de ensaios publicados anteriormente. Embora o conteúdo destes ensaios tenha sido extensamente modificado e desenvolvido de acordo com os propósitos deste volume, os detalhes das publicações originais são os seguintes:

'Central perspectives on the modern state'. In D. Held *et al.* (eds.), *State and Societies*. Oxford: Martin Robertson, 1983, pp. 1-55. Partes deste ensaio formam parte do capítulo 2.

'Theories of the state: some competing claims' (com Joel Krieger). In S. Bornstein, D. Held and J. Krieger (eds), *The State in Capitalist Europe*. London: Allen and Unwin, 1984, pp. 1-20. Uma versão adaptada deste ensaio forma parte do capítulo 6.

'Power and legitimacy in contemporary Britain'. In G. McLennan, D. Held and S. Hall (eds), *State and Society in Contemporary Britain*. Cambridge: Polity Press, 1984, pp. 299-369. Seções deste ensaio ajudaram a estruturar o capítulo 7.

'Socialism and the limits of state action' (com John Keane). In J. Curran (ed.), *Future of the Left*. Cambridge: Polity Press, 1984, pp. 170-81. O material deste ensaio foi adaptado para constituir uma seção do capítulo 9.

O autor e os editores agradecem aos seguintes editores pela permissão de reproduzir material já publicado:

Penguin Books Ltd por um extrato de Aristóteles, *The Politics*, traduzido por T. A. Sinclair, revisado e rerepresentado por Trevor J. Saunders (Penguin Classics, 1962, edição revisada, 1981), copyright © os Herdeiros de R. A. Sinclair, 1962; copyright © Trevor J. Saunders, 1981.

J. M. Dent & Sons Ltd, por um extrato de Xenofonte, 'History of Greece' in Cosmo Rodewald (ed.), *Democracy: Ideas and Realities*, 1974.

Foreign Language Press, Pequim, por um extrato de Marx, *The Civil War in France*, 1970.

A história da idéia de democracia é curiosa; a história da democracia é intrigante.

Existem dois fatos históricos notáveis. Primeiro, quase todos hoje em dia dizem que são democratas, não importando se adotam uma visão de esquerda, de centro ou de direita. Regimes políticos de todos os tipos, por exemplo na Europa Ocidental, no bloco Oriental e na América Latina, afirmam ser democracias. Contudo, os discursos e ações de cada um destes regimes é radicalmente diferente dos demais. A democracia parece emprestar uma "aura de legitimidade" à vida política moderna: regras, leis, políticas e decisões parecem justificadas e apropriadas quanto são "democráticas". Mas nem sempre foi assim. A grande maioria dos pensadores políticos da antiga Grécia até os dias atuais têm se mostrado intensamente críticos da teoria e da prática da democracia. Um compromisso integrado para com a democracia é um fenômeno muito recente.

Em segundo lugar, nos registros que temos pouco é dito sobre a democracia da Grécia antiga até a Europa e América do Norte do século dezoito. A ampla adesão à democracia como uma forma adequada de organizar a vida política tem menos de cem anos de idade. Além disso, embora muitos estados hoje possam ser democráticos, a história de suas instituições políticas revela a fragilidade e a vulnerabilidade das estruturas democráticas. A democracia é uma forma notavelmente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida. A história da Europa Ocidental no século vinte já basta para demonstrar este ponto: o fascismo e o nazismo chegaram muito perto de suprimir as democracias. A democracia evoluiu por meio de intensas lutas sociais e é freqüentemente sacrificada em tais lutas. Este livro trata da idéia de democracia mas, ao explicar a idéia, não podemos nos distanciar muito de aspectos de sua história em pensamento e na prática.

Embora o termo "democracia" tenha penetrado na língua inglesa no século dezesesseis, vindo da palavra francesa *democratie*, suas origens são gregas. "Democracia" é derivada de *demokratia*, cujas raízes são *demos* (povo) e *kratos* (governo). Democracia significa uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa. A democracia implica um Estado em que existem alguma forma de *igualdade política* entre o povo. "Governo pelo povo" pode parecer um conceito despido de ambigüidade, mas as aparências enganam. A história da idéia de democracia é complexa e é marcada por concepções conflitantes. Há muito espaço para discordâncias.

Problemas de definição emergem com cada elemento da frase: “governo”? – “governo pelo”? – “povo”? Começemos pelo “povo”:

- quem deve ser considerado “o povo”?
- que tipo de participação se espera deles?
- que condições pressupõem-se para que haja participação? Podem os desincentivos e incentivos, ou custos e benefícios, da participação serem iguais?

A idéia de “governo” evoca várias questões:

- **quão ampla ou restrita deve a esfera de ação do governo ser construída?** Em outras palavras, qual **deve** ser o campo apropriado da atividade democrática?
- **se “governo” deve abranger “o político”, o que isso quer dizer?** Ele abrange (a) a lei e a ordem? (b) as relações entre os estados? (c) a economia? (d) a esfera doméstica ou privada?

“Governado por” implica em uma obrigação de obediência?

- As regras do “povo” devem ser obedecidas? Qual é o lugar da obrigação e da discordância?
- quais mecanismos são criados para aqueles que são declarada e ativamente “não participantes”?
- sob quais circunstâncias, se é que existem, as democracias têm o direito de recorrer à coerção contra membros de seu próprio povo ou contra aqueles que se encontram fora da esfera do governo legítimo?

As áreas em potencial para discordâncias não param por aqui. Pois, desde a Grécia antiga até a Europa e a América do Norte contemporâneas, opiniões fundamentalmente diferentes foram emitidas sobre as condições gerais ou pré-requisitos para um “governo pelo povo” *bem sucedido*. O povo, por exemplo, tem de ser alfabetizado antes de se tornar democrata? É necessário haver um certo nível de riqueza social para a manutenção de uma democracia? As democracias podem ser mantidas durante épocas de emergência nacional ou guerra? Estas e uma hoste de outras questões têm assegurado que o significado de democracia seja até hoje, e provavelmente continue sendo, discutível.

A tentativa de restringir o significado de “povo” a certos grupos tem por trás de si uma história muito significativa. Entre estes grupos, temos donos de propriedades, homens brancos, homens com certo nível de instrução, homens, pessoas com habilidades e ocupações específicas, adultos. Há também uma história reveladora por trás das várias concepções e debates sobre o que deve ser considerado como “governo” pelo “povo”. O leque de possíveis posições inclui, como um útil comentarista as resumiu:

- 1 Que todos deveriam governar, no sentido de que todos deveriam estar envolvidos na legislação, na decisão da política geral, na aplicação das leis e na administração governamental.
- 2 Que todos deveriam estar pessoalmente envolvidos em tomadas cruciais de decisão, ou seja, em decidir as leis gerais e as questões referentes à política geral.
- 3 Que os governantes deveriam prestar contas aos governados; em outras palavras, eles deveriam ser obrigados a justificar suas ações aos governados e poder ser removidos pelos governados.
- 4 Que os governantes deveriam responder aos representantes dos governados.
- 5 Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos governados.
- 6 Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos representantes dos governados.
- 7 Que os governantes deveriam agir no interesse dos governados. (Lively, 1975, p. 30)

As posições assumidas derivam, em parte, de diferentes formas de justificar a democracia. A democracia tem sido defendida com base na idéia de que ela atinge um ou mais dos seguintes valores ou bens fundamentais: igualdade, liberdade, auto-desenvolvimento moral, o interesse comum, interesses privados, utilidade social, a satisfação de necessidades, decisões eficientes. A história do embate de posições é a arena onde concentra-se a luta para determinar se a democracia significará algum tipo de poder popular (uma forma de vida na qual os cidadãos estarão engajados em *auto-governo* e *auto-regulamentação*) ou em ajudar no processo de tomada de decisões (um meio de legitimar as decisões daqueles eleitos para o poder – os “representantes” – de tempos em tempos). Qual deveria ser a esfera de ação da democracia? A que áreas da vida ela deveria se aplicar? Ou a democracia deveria ser claramente delimitada em função da manutenção de outros fins importantes?

Estas são questões extremamente difíceis. Uma análise das variantes da democracia, o principal objetivo deste livro, não as resolve, embora possa ajudar a iluminar porque certas posições são mais atraentes que outras. Ao se concentrar nas variantes principais, este volume irá apresentar algumas das opções políticas que temos diante de nós hoje. Mas é importante dizer que estas opiniões não se apresentam de forma clara e simples. Muitas vezes, a história da democracia é confusa, em parte porque ela é ainda, em grande parte, uma história *ativa* e, em parte, porque as questões são muito *complexas* (Williams, 1976, pp. 82-7). É importante dizer também que minha apresentação das múltiplas questões é ajudada, como o são todas as apresentações deste tipo, por uma posição em particular dentro desta história ativa: uma crença de que as idéias e práticas democráticas só poderão ser protegidas a longo prazo se sua influência sobre nossa vida política, social e econômica for *aprofundada*. Espero que a natureza precisa deste ponto de vista e minhas razões para entretê-lo sejam esclarecidas mais adiante, mas seu significado é que eu tenho inevitavelmente mais simpatia por alguns teóricos da democracia do que por outros.

O livro se divide em três partes. A Parte I apresenta quatro modelos clássicos de democracia: a idéia clássica de democracia na antiga Atenas; dois tipos de democracia

liberal (a democracia protetora e a democracia desenvolvimentista); e o conceito marxista de democracia direta. A Parte II explora quatro modelos contemporâneos que têm gerado intensas discussões e conflitos políticos: a democracia competitiva elitista, o pluralismo, a democracia legal e a democracia participativa. A Parte III examina alguns dos problemas centrais da teoria e da prática da democracia e aborda a seguintes questões: o que a democracia deveria significar hoje?

Portanto, *Modelos de Democracia* aborda algumas das concepções mais antigas de democracia, o eclipse destas idéias por quase dois milênios, o lento ressurgimento das noções democráticas do final do século dezesseis, com a luta do liberalismo contra a tirania e o estado absoluto, a reformulação da idéia de democracia no final do século dezoito e no século dezenove nas tradições liberal e marxista e o embate das perspectivas contemporâneas.

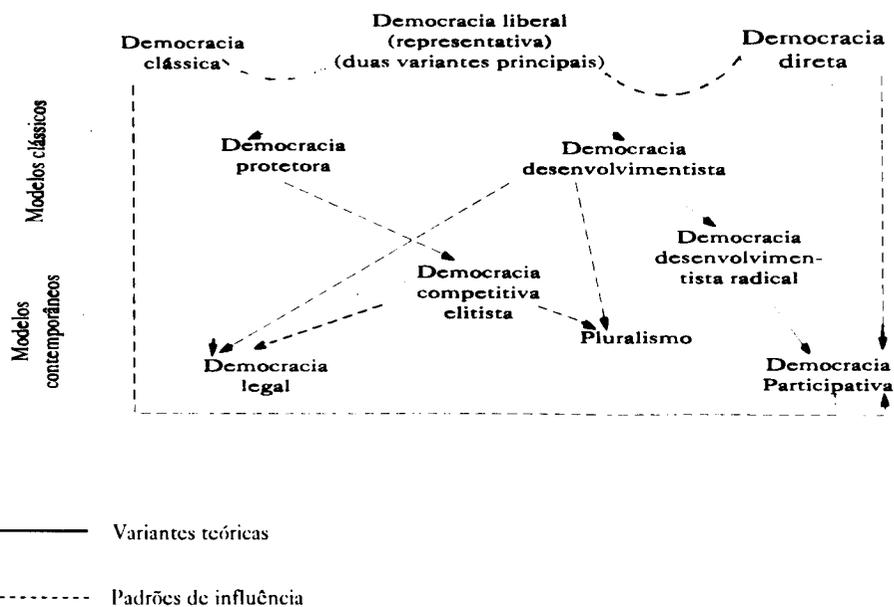


Figura 1. Variantes de democracia.

Os modelos de democracia que são o foco primário de atenção nos capítulos que se seguem são apresentados na figura 1, bem como as relações gerais entre eles. Os modelos podem ser razoavelmente divididos em dois tipos mais amplos: democracia direta ou participativa (um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) e a democracia liberal ou representativa

(um sistema de governo que envolve “oficiais” eleitos que tomam para si a tarefa de “representar” os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do “governo da lei”). Estes dois amplos rótulos classificadores serão usados ocasionalmente com o propósito de agrupar vários modelos. Contudo, eles serão desenvolvidos de forma altamente restrita. Pois um dos propósitos centrais deste trabalho é explicar e acessar um leque muito mais amplo de argumentos sobre a democracia do que os sugeridos por estas duas noções gerais. Há muito ainda a se aprender, por exemplo, sobre as diferenças entre a democracia clássica, a democracia desenvolvimentista radical, a democracia direta e a democracia participativa, ainda que elas todas possam ser rotuladas como um tipo de “democracia direta”. Concentrar-se nelas meramente como formas desta última é correr o risco de não perceber divergências significativas entre elas, divergências que justificam um sistema classificatório mais complexo. Um argumento similar pode ser usado acerca das “variantes” da democracia liberal. O contexto de sua utilização deverá esclarecer quaisquer ambigüidades sobre o tipo de democracia que for o tema da discussão e as similaridades e diferenças entre eles.¹

O desenvolvimento da democracia abrange uma história longa e bastante contestada. O campo da teoria democrática compreende um vasto leque de considerações e debates. Ao abrir um caminho nesta história e conjunto de controvérsias, esta obra tenciona oferecer um mapa das posições e argumentos chave e uma série de reflexões críticas sobre eles. Contudo, embora o livro cubra um leque substancial de questões, é necessário enfatizar que ele é seletivo. Ao incluir quatro modelos clássicos (e algumas de suas variantes), eu me guiei pelas suposições de que uma cobertura razoavelmente extensa de algumas das idéias e teorias mais centrais era preferível a uma visão superficial de todas elas. Portanto, não incluí uma análise de certas tradições políticas que, no léxico de muitos povos, fizeram contribuições significativas para a teoria democrática; por exemplo, a tradição dos anarquistas. Existem outras lacunas. Originalmente, eu planejava dedicar um espaço considerável à origem, fonte e contexto de cada uma das principais trajetórias teóricas da teoria

¹ Existem dificuldades terminológicas adicionais que devem ser mencionadas. Entre as tradições políticas mais centrais, pelo menos no pensamento político do ocidente moderno, está, é claro, o liberalismo. É importante ter em mente que o mundo ocidental “moderno” foi liberal primeiro e, só mais tarde, após extensos conflitos, liberal democrata (veja os capítulos 2 e 3). Deve-se enfatizar que de forma alguma os liberais, do passado e do presente, foram democratas e vice versa. Contudo, o desenvolvimento do liberalismo foi parte integral do desenvolvimento da democracia liberal. Portanto, embora eu vá tratar o liberalismo e a teoria liberal democrata como modos distintos de pensamento político em certos contextos, também usarei, em capítulos posteriores, o termo “liberalismo” para conotar tanto o liberalismo quanto a democracia liberal. Uma vez mais, espero que o contexto em que estes termos serão usados não deixe margem para ambigüidades acerca de seu significado.

democrática. Foi necessário abandonar este objetivo para manter a extensão do volume a um nível praticável, embora eu tenha tentado proporcionar uma breve introdução histórica e teórica a cada modelo. Além disso, talvez seja necessário enfatizar que selecionei apenas aqueles “modelos de democracia” que considero de importância central para o debate político da democracia clássica e/ou contemporânea.

Existem três questões adicionais que gostaria de enfatizar, referentes ao enfoque adotado neste livro e sobre as suposições que lhe dão sustentáculo. Primeiro, uma palavra sobre a noção de “modelos”.² Da maneira como utilizo o termo aqui, ele se refere a um construto teórico projetado para revelar e explicar os principais elementos de uma forma democrática e sua estrutura ou relações subjacentes. Um aspecto de vida ou um conjunto de instituições só pode ser adequadamente compreendido em termos de suas relações com outros fenômenos sociais. Portanto, modelos são complexas “redes” de conceitos e generalizações sobre aspectos do político, do econômico e do social.

Além do mais, os modelos de democracia envolvem necessariamente, como será visto em breve, um equilíbrio instável entre afirmativas descritivas-explanatórias e normativas. Ou seja, entre afirmativas sobre como as coisas são e porque o são e afirmativas sobre como as coisas deveriam ser. Enquanto os teóricos da Grécia clássica frequentemente procuravam fazer com que sua obra fosse tanto descritiva quanto prescritiva, oferecendo um ensinamento unificado de ética, política e das condições da atividade humana, muitos teóricos “modernos”, de Hobbes a Schumpeter, afirmavam estar engajados em um exercício essencialmente “científico” que era não-normativo, de acordo com o ponto de vista deles. Hobbes alterou fundamentalmente a tradição da teoria política por separar incisivamente a moral da política; para ele, a análise política deveria ser uma “ciência civil”, construída sobre princípios claros e deduções minuciosamente raciocinadas. O surgimento das ciências sociais (em particular as disciplinas de “governo” e a sociologia) no final do século dezenove e no século vinte acrescentaram ímpeto à visão de que o estudo da democracia deveria estar baseado no desenvolvimento da ciência. Houve uma marcante mudança no peso atribuído ao “método científico” para explicar o significado da democracia. Mas a “ciência” de forma alguma triunfou em todos os campos sobre a “filosofia”; e um enfoque puramente empírico da teoria democrática tem sido extensamente criticado. Ademais, independente do método que se proclama ser usado na análise política, pode-se encontrar em todos os modelos de democracia uma complexa mescla do descritivo e do normativo. Como observado por certo autor:

² Para a estruturação da idéia de “modelos” de democracia, estou em dívida com a obra de C.B. Macpherson (1977). Os termos democracia “protetora” e “desenvolvimentista” também derivam de trabalhos seus (1966, 1973, 1977). Contudo, desenvolverei todas estas idéias de forma substancialmente diferente.

Alguns teóricos democratas viram claramente que suas teorias são uma mistura deste tipo. Alguns não o perceberam, ou chegaram até a negá-lo. Aqueles que partem da suposição tácita de que o que existe, seja o que for, é certo, têm a tendência a negar que estão fazendo quaisquer julgamentos de valor. Aqueles que partem da suposição tácita de que o que existe, seja o que for, é errado, dão grande peso à questão ética (ao mesmo tempo que tentam mostrar que ela é praticável). E, entre estes dois extremos, há espaço para consideráveis variações de ênfase. (Macpherson, 1977, p. 4)

Ao examinar os modelos de democracia do passado, do presente e, talvez, do futuro, é importante inquirir seus aspectos chave, recomendações, suposições sobre a natureza da sociedade na qual a democracia existe ou pode ser inserida, suas concepções fundamentais das capacidades políticas dos seres humanos e a forma com justificam seus pontos de vista e preferências. E, ao estudar estes modelos, devemos dar atenção à natureza e coerência de afirmativas teóricas, à adequação de afirmativas empíricas e à praticabilidade de prescrições.

Em segundo lugar, ao apresentar uma diversidade de modelos democráticos, tentei manter meus próprios “preconceitos” sob estrito controle, para que pudesse oferecer uma representação acurada destes modelos. Mas toda “representação”, como já foi observado, envolve uma interpretação, que, por sua vez, incorpora um quadro de referências particular de conceitos, crenças e padrões. Um tal quadro de referências não é uma barreira à compreensão. Pelo contrário, ele é parte integral dela (Gadamer, 1975). Pois o quadro de referências que incorporamos ao processo de interpretação determina o que “vemos”, o que notamos e registramos como importante. Portanto, interpretações particulares não podem ser consideradas como a compreensão correta ou final de um fenômeno; o significado de um fenômeno sempre está aberto a interpretações futuras baseadas em novas perspectivas. As interpretações estão, portanto, sempre abertas a desafios. Em uma história que conto, algumas de minhas preocupações, padrões e crenças – “preconceitos” – inevitavelmente aparecem. Embora acredito que a forma mais defensável e atraente de democracia seja aquela em que os cidadãos possam participar do processo de tomada de decisões em um amplo leque de esferas (política, econômica e social), não creio que qualquer dos modelos existentes, sozinho, proporcione uma elucidação satisfatória das condições, aspectos ou fundamentos lógicos desta forma democrática. Parte de meu enfoque no acesso dos “modelos de democracia” envolve considerar não apenas o que a democracia tem sido e é, mas também o que ela poderia ser.

Finalmente, ao me concentrar, acima de tudo, em “idéias” democráticas, não quero com isso implicar que estas idéias tenham sido decisivas em moldar a vida política e social. No geral, acredito que apenas quando as idéias estão conectadas a circunstâncias históricas e a forças estruturais propícias é que elas desenvolvem suficiente influência para alterar a natureza e o funcionamento das formas institucionais. Contudo, esta afirmativa em si necessita de cuidadosa qualificação; pois

existem inquestionavelmente circunstâncias em que o impacto de idéias políticas em particular perdurou com efeitos poderosos ou teve conseqüências das mais dramáticas. O lugar das idéias no processo histórico não se presta a generalizações fáceis. Mas, seja qual for a relação entre “idéias” e “condições sociais”, um exame dos modelos de democracia tem sua própria justificativa, especialmente em um mundo como o nosso, onde há um ceticismo e um cinismo bastante difundidos em relação a muitos aspectos da vida política. Em um tal mundo, é mais importante que nunca examinar os possíveis meios pelos quais a política – a política democrática – poderia ser transformada para possibilitar aos cidadãos moldar e organizar de forma mais efetiva suas próprias vidas. É difícil ver como esta tarefa seria possível sem, entre outras coisas, uma tentativa de compreender e aceitar o desenvolvimento e o destino das idéias, práticas e instituições democráticas.

Parte I
Modelos Clásicos

A Democracia Clássica: Atenas

No quinto século AC, Atenas emergiu como a mais proeminente “cidade-estado”, ou *polis*, entre muitos poderes gregos rivais.¹ As razões para esta preeminência e para o desenvolvimento de seu extraordinário modo de vida “democrático” não são a preocupação principal aqui, mas alguns comentários se fazem necessários.

De 800 a 500 AC, os padrões urbanos da civilização lentamente se formaram no mundo grego; muitas comunidades pequenas e estreitamente interligadas ocupavam a linha costeira, enquanto algumas podiam ser encontradas bem adentradas no interior (cf. Finley, 1963, 1973a; Anderson, 1974, pp. 29-44). Inicialmente, estas cidades eram normalmente controladas por reinos locais mas, posteriormente, muitas vezes após violentos conflitos, vieram a ser dominadas por hierarquias de “clãs” e “tribos”. Um comentarista descreveu estas cidades como sendo essencialmente:

núcleos residenciais de concentração para fazendeiros e proprietários de terras: na típica cidade pequena desta época, os cultivadores viviam dentro das paredes da cidade e saíam para trabalhar nos campos todos os dias, retornando à noite, embora o território das cidades sempre incluíssem uma circunferência agrária com uma população inteiramente rural residente na mesma. A organização social destas cidades... baseava-se no governo privilegiado de uma nobreza hereditária sobre o resto da população urbana, normalmente exercido por meio do governo de um conselho aristocrático sobre a cidade. (Anderson, 1974, pp. 29-30)

O crescimento do comércio terrestre e marítimo estimulou o desenvolvimento de cidades costeiras particularmente bem situadas, algumas das quais vieram a gozar de períodos de crescimento progressivo.

A continuidade política das primeiras cidades-estado foi rompida pelo surgimento dos “tiranos”, ou autocratas (c. 650-510 AC), que representavam os interesses daqueles que tinham recentemente enriquecido graças às terras que possuíam ou ao comércio. A ordem de clãs e tribos cedeu a regimes mais tirânicos. Mas a estabilidade destes regimes estava vulnerável a alianças e coalisões em constante mudança. Ao

¹ Para o termo grego *polis*, usarei o termo “cidade-estado” e, ocasionalmente, “cidade-república”. Os pontos que sustentam a preferência de alguns estudiosos pelo termo “cidade-república” – pontos em questão quando a idéia de “Estado” foi formulada pela primeira vez – serão tratados no capítulo seguinte.

crescimento da riqueza de alguns não correspondeu a melhorias nas condições das classes mais pobres, particularmente aqueles que não tinham terras ou que possuíam pequenas fazendas e propriedades rurais. Uma expansão da população aumentou a pressão sobre os privilegiados e seguiu-se um período de intensas lutas sociais. Na política complexa e intensa das cidades, freqüentemente tinham de ser feitas concessões para preservar a balança do poder; e as concessões que foram feitas, notavelmente em Atenas, mas também em outros locais, reforçaram a autonomia econômica de fazendeiros de pequeno e médio porte, bem como de algumas categorias de camponeses. O status destes grupos foi elevado ainda mais por importantes mudanças na organização militar que fizeram, entre outros, de fazendeiros e camponeses moderadamente prósperos um elemento central na defesa da comunidade (veja Mann, 1986). Foi esta mudança, talvez mais que qualquer outra, que afetou o futuro da estrutura política das cidades-estado.

Um crescente número de cidadãos independentes gozaram de um substancial aumento no âmbito de suas atividades com a expansão da escravatura (um ponto ao qual retornarei em maiores detalhes a seguir). Foi a formação de uma economia escravista – na mineração, na agricultura e em certas indústrias de manufatura – que, como já foi observado, “permitiu o súbito florescimento da civilização urbana grega... os cidadãos livres agora estavam livres que qualquer trabalho, em contraste com a infraestrutura de trabalhadores escravos” (Anderson, 1974, pp. 36-7). As comunidades urbanas gregas adquiriram um crescente senso de identidade e solidariedade. Claras linhas de demarcação foram traçadas entre os “dirigentes” (cidadãos) e os “subalternos” (escravos e outras categorias de pessoas, inclusive todos aqueles, não importando quão respeitáveis, que tivessem vindo de outras comunidades para se estabelecer em uma dada comunidade). Esta identidade foi reforçada por um crescimento do número de pessoas alfabetizadas, o qual também ajudou na administração e controle do povo e dos recursos materiais (embora o antigo mundo grego continuasse a ser, predominantemente, uma cultura oral).

Seguiram-se inovações nas “constituições” das cidades-estado, transformando os códigos legais escritos e orais que tinham sido passados de uma geração para outra (veja Finley, 1975). Parece que, durante a metade do século sexto, a primeira política “democrática” emergiu em Chios, embora outras, todas com suas particularidades e idiossincrasias, logo viessem a se formar. Embora Atenas se destaque como o ápice deste desenvolvimento, a nova cultura política tornou-se razoavelmente difundida em toda a civilização grega, emancipando todos os cidadãos gregos. Vale a pena enfatizar que o surgimento destas primeiras democracias não resultou de uma única série de eventos. Seu desenvolvimento foi marcado por um processo de contínua mudança durante muitas gerações. Mas a questão permanece: por que o desenvolvimento acima mencionado levou à criação de um tipo de democracia? Esta é uma questão difícil e sua resposta não é, de forma alguma, clara. De todos os fatores que poderiam ser enfatizados, foi talvez a conjunção do surgimento de uma população de cidadãos econômica e militarmente independentes que nutriu uma forma democrática de vida.

As mudanças políticas tiveram lugar dentro de comunidades geográfica e socialmente demarcadas compostas de poucos milhares de pessoas vivendo bastante próximas umas das outras, seja em um centro urbano ou nas terras circundantes.² Nestas comunidades as comunicações eram relativamente fáceis, as notícias viajavam rápido (embora, é claro, não necessariamente com precisão) e o impacto de arranjos sociais e econômicos em particular era bastante imediato. Questões de culpabilidade e responsabilidade políticas eram, neste contexto, quase inevitáveis e o tipo de obstáculos à partição política impostos por grandes e complexas sociedades ainda não eram significativos. Estes fatores – tamanho, complexidade e discordância na heterogeneidade política – são de grande importância para a teoria democrática, embora, como irei argumentar, o eventual abandono da democracia clássica grega não signifique a perda de uma das únicas oportunidades históricas para uma extensa e plena participação nos assuntos públicos. Mas, isso dito, é bom lembrar que mesmo em Atenas a composição do *demos* consistia inteiramente de homens adultos de descendência estritamente ateniense.³

Ideais e Objetivos Políticos

O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos – igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça – moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras, embora existam algumas idéias centrais como, por exemplo, a noção liberal moderna de que os seres humanos são “indivíduos” com “direitos” que, notavelmente, não pode ser traçada diretamente a Atenas. Contudo, o legado de Atenas não foi aceito sem críticas pelos pensadores gregos que examinaram suas idéias e cultura, inclusive Tucídides (c. 460-399 AC), Platão (c. 427-347 AC) e Aristóteles (384-322 AC) (veja Jones, 1957). Suas obras contêm algumas das avaliações mais desafiadoras e duráveis das limitações da teoria e prática da democracia que já foram escritas. É um fato notável que não haja nenhum grande teórico democrata grego para cujos escritos e idéias possamos nos voltar em busca de detalhes e justificativas da *polis* democrática clássica. Nossos registros desta florescente cultura devem ser coletados em pequenas peças de fontes tão diversas quanto fragmentos de escritos, a obra da “oposição” crítica e os achados de historiadores e arqueólogos.

Os ideais e objetivos da democracia ateniense são recontados de forma bastante impressionante no famoso discurso fúnebre atribuído a Péricles, um proeminente cidadão, general e político ateniense. O discurso, provavelmente “composto” por Tucídides cerca de 30 anos após ter sido pronunciado, exalta a força e a importância

² Na Atenas do século quinto, por um significativo período de tempo a maior das cidades-estado, estimou-se que haviam entre 30.000 e 45.000 cidadãos.

³ A cidadania era, em raras ocasiões, concedida a outros, mas apenas com a aprovação da Assembléia, o principal grupo governante.

política de Atenas (veja Finley, 1972). Existem duas passagens que merecem ser destacadas:

Deixem-me dizer que nosso sistema de governo não é uma cópia das instituições de nossos vizinhos. É mais provável que ele venha a ser um modelo para outros, do que uma imitação de qualquer outro. Nossa constituição é chamada de democracia porque o poder está nas mãos, não de uma minoria, mas de todo o povo. Quando a questão é resolver disputas privadas, todos são iguais perante a lei; quando a questão é colocar uma pessoa à frente de outra em posições de responsabilidade pública, o que conta não é o ser membro de uma classe em particular, mas a verdadeira habilidade que o homem possui. Ninguém, desde que possua em si o desejo de ser útil ao Estado, é mantido na obscuridade política pela pobreza. E, da mesma forma que nossa vida política é livre e aberta, nossa vida diária e nossas relações uns com os outros também o são. Não criamos conflitos com nosso vizinho se ele procura gozar a vida à sua própria maneira, nem lhe dirigimos o tipo de sombrio olhar que, embora não produza qualquer mal real, ainda assim fere os sentimentos das pessoas. Somos livres e tolerantes em nossas vidas privadas; mas, nos assuntos públicos, mantemos a lei. E isto porque ela comanda nosso mais profundo respeito.

Damos nossa obediência àqueles que colocamos em posições de autoridade e obedecemos às próprias leis, especialmente àqueles que existem para a proteção dos oprimidos e àquelas leis não escritas que é uma reconhecida vergonha violar.

... Aqui cada indivíduo está interessado não apenas em seus próprios assuntos, mas também nos assuntos do estado: mesmo aqueles que se ocupam principalmente de seus próprios negócios são extremamente bem informados a respeito de questões políticas em geral; esta é uma peculiaridade nossa. Não dizemos que um homem que não tem interesse na política é um homem que cuida de seus próprios afazeres: dizemos que ele não tem quaisquer afazeres aqui. Nós, atenienses, individualmente, tomamos nossas decisões relativas à política ou as submetemos à discussão adequada, pois não julgamos que há incompatibilidade entre palavras e atos: o pior é jogar-se em meio à ação antes que as consequências tenham sido devidamente debatidas. (Oração Fúnebre de Péricles, in Tucídides, *Guerra do Peloponeso*, pp. 145, 147)†

Existem vários pontos importantes que podem ser retirados destas passagens. Péricles descreve uma comunidade na qual todos os cidadãos poderiam e na verdade deveriam participar da criação e manutenção de uma vida em comum. Formalmente, os cidadãos não enfrentavam qualquer obstáculo ao envolvimento nos assuntos públicos com base em posição ou riqueza. O *demos* tinha poder soberano, ou seja, autoridade suprema, para se envolver em funções legislativas e judiciárias. O conceito ateniense de “cidadania” implicava em tomar parte nestas funções, participando *diretamente* dos

assuntos do estado. Como diz Péricles: “não dizemos que um homem que não tem interesse na política é um homem que cuida de seus próprios afazeres: dizemos que ele não tem quaisquer afazeres aqui.”

A democracia ateniense foi marcada por um compromisso geral com o princípio da *virtude cívica*: dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem comum. “O público” e “o privado” estavam interligados embora, como Péricles observou, a tolerância era essencial para que as pessoas pudessem gozar da vida “à sua própria maneira”. Mas a antiga visão grega tendia a adotar a posição de que “a virtude do indivíduo é a mesma que a virtude do cidadão” (Jaeger, citado em Lee, 1974, p. 32). Os seres humanos só poderiam se realizar adequadamente e viver honradamente como cidadãos na e por meio da *polis*; pois a ética e a política estavam fundidas na vida da comunidade política. Nesta comunidade, o cidadão tinha direitos e obrigações; mas estes direitos não eram atributos de indivíduos privados e estas obrigações não eram forçadas por um estado dedicado à manutenção de uma estrutura que visava proteger os fins privados de certos indivíduos (veja Sabine, 1963, pp. 16-17). Ao contrário, os direitos e obrigações do cidadão estavam conectados à *sua* posição; eles acompanhavam *sua* experiência *qua* cidadão; eles eram direitos e deveres “públicos”. A “boa vida” só era possível na *polis*.

As distinções peculiarmente modernas que começaram a emergir com Niccolò Machiavelli (1469-1527) e Thomas Hobbes (1588-1679) entre Estado e sociedade, servidores públicos especializados e cidadãos, “o povo” e o governo, não são parte da filosofia política da cidade-estado ateniense. Pois esta cidade-estado celebrava a noção de um corpo de cidadãos ativos, envolvidos no processo de *auto*-governo; os governadores deveriam ser os governados. Todos os cidadãos se reuniam para debater, decidir e promulgar a lei. O princípio do governo era o princípio de uma forma de vida: a *participação direta*. E o processo de governo em si era a base do que Péricles chamou de “discussões adequadas”, ou seja, um discurso livre e sem restrições, garantido pela *isegoria*, um direito igual de falar na assembléia soberana (Finley, 1973b, pp. 18-19). As decisões e leis repousavam, assim se dizia, na convicção – a força do melhor argumento – e não no mero costume, hábito ou força bruta. A lei do estado era a lei dos cidadãos. Perante a lei, todos eram iguais e, daí, como colocado por Péricles, “mantemos a lei”. A lei é justaposta à tirania e a liberdade, portanto, implica no respeito à lei. Como observado por um comentador: “o ateniense não se via como totalmente livre de restrições, mas traçava a distinção mais aguda entre uma restrição que é meramente sujeição à arbitrariedade de outro homem e aquela que reconhece na lei um poder que tem o direito de ser respeitado e, portanto, é, nesse sentido, *auto*-imposto” (Sabine, 1963, p. 18). Se a lei é adequadamente criada dentro da estrutura da vida comum, sua legitimidade exige obediência. Neste sentido, as noções do governo da lei, processos devidos e governo constitucional encontram sua expressão mais antiga na política da cidade-estado.

Parece que os atenienses, no geral, tinham orgulho de uma vida política “livre e aberta”, na qual os cidadãos podiam desenvolver e realizar suas capacidades e

† N.T.: A numeração das páginas nas citações refere-se às obras na Bibliografia A.

habilidades. Era claramente reconhecido que nem todos tinham a habilidade de comandar e liderar, por exemplo, a marinha e o exército atenienses: as diferenças nas habilidades e méritos eram reconhecidas. Mas quando Péricles orgulhosamente clama que “nossa cidade é um modelo para a Grécia”, ele estava falando, acima de tudo, de uma forma de vida na qual “cada um de nossos cidadãos, em todos os múltiplos aspectos da vida, é capaz de mostrar-se o senhor e proprietário de direito de sua própria pessoa e de fazer isso, além do mais, com excepcional graça e excepcional versatilidade” (Tucidides, *Guerra do Peloponeso*, pp. 147-8). Por meio da independência, do status, da educação, da arte, da religião e, acima de tudo, da participação na vida em comum da cidade, o indivíduo podia satisfazer seus “poderes materiais” e o *telos* (meta ou objetivo) do bem comum. E a garantia e compreensão do papel do cidadão e de seu lugar na cidade-estado eram precisamente o que se entendia por justiça.

Um dos mais notáveis relatos da antiga democracia podem ser encontrado na *Política* de Aristóteles (escrito entre 335 e 323 AC), um livro que, em termos gerais, não é de forma alguma um endosso direto das instituições democráticas. O relato analisa “as afirmativas, padrões éticos e objetivos” da democracia e claramente refere-se aos aspectos chave de várias democracias gregas. O segundo parágrafo contém provavelmente a melhor e mais sucinta declaração sobre as instituições democráticas clássicas. Vale a pena citá-lo em toda sua extensão:

Um princípio básico da constituição democrática é a liberdade. As pessoas constantemente fazem esta afirmação, implicando que apenas nesta constituição os homens compartilham a mesma liberdade; pois cada democracia, eles dizem, tem a liberdade como seu objetivo. “Governar e ser governado por sua vez” é um elemento da liberdade e a idéia democrática de justiça é, de fato, igualdade numérica, não igualdade baseada em mérito;⁴ e quando esta idéia do que é justo prevalece, a multidão deve ser soberana e o que a maioria decide é final e constitui a justiça. Pois, eles dizem, deve haver igualdade para cada um dos cidadãos. O resultado é que, nas democracias, os pobres têm mais poder soberano do que os ricos; pois eles são mais numerosos e as decisões da maioria são soberanas. Portanto, esta é uma marca da liberdade, uma de que todas as democracias fazem um princípio definitivo de suas constituições. Outra é viver como se quiser. Pois isso, dizem eles, é a função de ser livre, uma vez que seu oposto, não viver como se quer, é a função do escravizado. Este é o segundo princípio definidor da democracia e dele veio a idéia de “não ser governado”, por nenhum indivíduo, se

⁴ A concepção de Péricles do princípio democrático de igualdade indica um lugar para um reconhecimento explícito do mérito. O relato de Aristóteles, em contraste, enfatiza que a idéia democrática de igualdade é igualdade de condições e resultados. A discussão de Aristóteles destes dois tipos de igualdade na *Política* está entre as mais antigas afirmativas referentes a esta importante distinção. (Veja Aristóteles, *A Política*, pp. 195-8.)

possível, ou pelo menos por indivíduos alternados. Este [“ser governado em alternância”] é uma contribuição para a liberdade que se baseia na igualdade.

Destes fundamentos e do governo assim concebido derivam-se os seguintes aspectos da democracia: (a) Eleições para cargos públicos por todos dentre todos. (b) Governo de todos sobre cada um e de cada um, em turnos, sobre todos. (c) Cargos públicos ocupados por diferentes pessoas de cada vez ou, pelo menos, aqueles cargos que não exigem experiência ou habilidade. (d) A qualificação para a posse de um cargo público não depende de posses ou, pelo menos, são influenciadas o mínimo possível por este dado. (e) O mesmo homem não pode deter o mesmo posto duas vezes, ou apenas raramente, ou apenas alguns poucos homens aparte daqueles conectados com questões militares. (f) Mandatos de curta duração para todos os servidores públicos ou, pelo menos, para tantos quantos for possível. (g) Todos devem participar de júris, escolhidos dentre todos e adjudicando em todos ou na maioria dos assuntos, ou seja, os mais importantes e supremos, tais como aqueles que afetam a constituição, os escrutínios e os contratos entre indivíduos. (h) A assembléia como a autoridade soberana em tudo ou, pelo menos, nos assuntos mais importantes, sendo que os servidores públicos não têm qualquer poder sobre nenhum assunto ou sobre tão poucos quanto for possível. . . . Em seguida, (i) pagamento por serviços na assembléia, nas cortes legais e nas repartições públicas são regulares para todos (ou, pelo menos, para as repartições, as cortes, o conselho e as reuniões soberanas da assembléia, ou nas repartições onde é obrigatório partilhar de refeições). Novamente (j), uma vez que nascimento, riqueza e educação são marcas que definem a oligarquia, seus opostos, o nascer em classes baixas, baixas rendas e ocupações mecânicas, são consideradas como típicas da democracia. (k) Nenhum servidor público tem mandato perpétuo e, se qualquer desdes postos continuar a existir após uma mudança prematura, será despido de seus poderes e aqueles que os detêm serão selecionados por sorteio entre candidatos escolhidos.

Estas são as características comuns da democracia. (Aristóteles, *A Política*, 362-4)

Para o democrata, a liberdade e a igualdade estão, de acordo com Aristóteles, inextricavelmente ligadas. Existem dois critérios de liberdade: (a) “governar e ser governado, por sua vez” e (b) “viver como se escolher”. Para estabelecer o primeiro critério como um princípio efetivo de governo, a igualdade é essencial: sem a “igualdade numérica”, a “multidão” não pode ser soberana. A “igualdade numérica”, ou seja, uma parcela igual da prática do governo, dizem os democratas clássicos, é possível porque (a) a participação é financeiramente remunerada para que os cidadãos não sejam prejudicados como resultado de seu envolvimento na política, (b) os cidadãos têm igual poder de voto e (c) existem, em princípio, chances iguais de ocupar um cargo. Isto compreendido, a igualdade é a base prática da liberdade. Ela é também a base moral da liberdade; pois a crença de que o povo deve ter uma participação igual do governo justifica o primeiro critério da liberdade (“governar e ser governado, por sua vez”). Embora este forte compromisso com a liberdade possa conflitar (como muitos, inclusive Aristóteles, argumentaram) com a liberdade medida pelo segundo

critério (“viver como se escolher”), os democratas afirmam que devem haver alguns limites à escolha, de modo que a liberdade de um cidadão não interfira de forma injusta com a liberdade de outro. Enquanto cada cidadão tiver a oportunidade de “governar e ser governado, por sua vez”, os riscos associados com a igualdade podem ser minimizados e, portanto, ambos os critérios de liberdade podem ser satisfeitos. No relato de Aristóteles, portanto, a democracia clássica implica em liberdade e a liberdade implica em igualdade (uma questão que lhe fez expressar graves reservas sobre a democracia).

Aspectos Institucionais

As instituições descritas no segundo parágrafo de Aristóteles esclarecem ainda mais a natureza verdadeiramente radical da democracia antiga. Não é surpresa o fato de que Marx e Engels a tomaram como fonte de inspiração; seu próprio modelo de uma ordem democrática correta, a comuna de Paris de 1871, foi esboçado por eles de uma forma que sugere um notável número de aspectos em comum com Atenas. A Figura 1.1 apresenta a estrutura institucional Ateniese.

O conjunto de cidadãos, como um todo, formavam o corpo soberano de Atenas: a Assembléia. A Assembléia se reunia mais de 40 vezes por ano e tinha um quorum de 6.000 cidadãos (o número mínimo de pessoas cuja presença era requerida para a execução adequada ou válida das transações). Todas as questões mais importantes, tais como a estrutura legal para a manutenção da ordem pública, as finanças e a taxa direta, o ostracismo, os assuntos estrangeiros (inclusive a avaliação do desempenho do exército e da marinha, a formação de alianças, a declaração de guerra, a conclusão da paz) eram levadas ante os cidadãos reunidos em assembléia para debate e decisão. A Assembléia decidia os compromissos políticos do estado ateniense. Embora sempre se buscasse a unanimidade (*homonoia*), na crença de que os problemas poderiam ser resolvidos corretamente no interesse comum, a possibilidade de grandes diferenças de opinião e conflitos de interesse individual era claramente reconhecida. A Assembléia permitia que questões intratáveis fossem submetidas a um voto formal, com o resultado decidido por maioria (Larsen, 1948). A votação era tanto uma forma de tornar explícitas as diferenças de julgamento como um mecanismo processual para legitimar uma solução para questões urgentes. Os gregos provavelmente inventaram o uso do procedimento formal de votação para legitimar decisões perante posições conflitantes. Mas o ideal continuava a ser o consenso e não se sabe com certeza se um pequeno número de questões era colocado em votação (veja Mansbridge, 1983, pp. 13-15).

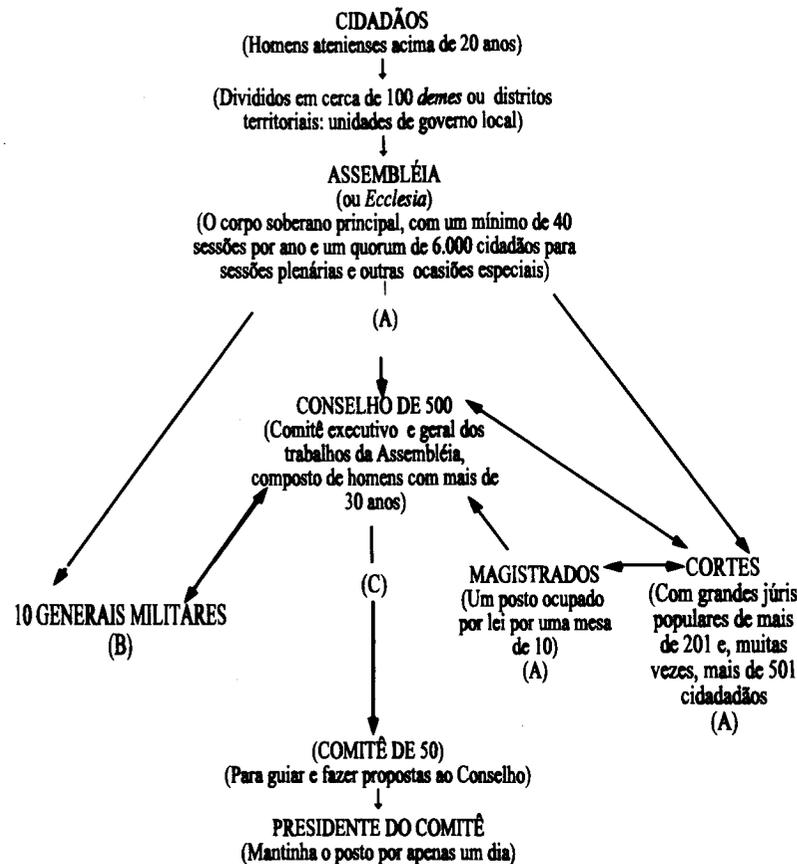
A Assembléia era um corpo demasiado grande para preparar sua própria agenda, para esboçar a legislação e para ser um ponto focal para a recepção de novas iniciativas e propostas políticas. Um Conselho de 500 assumia a responsabilidade pela organização e proposição de decisões públicas; ele era auxiliado, por sua vez, por um Comitê mais bem estruturado de 50, com um Presidente como seu líder (o qual só podia ocupar seu cargo por um dia). Embora as cortes fossem organizadas em uma base similar à da

Assembléia, as funções executivas da cidade eram executadas por “magistrados”, embora o poder destes fosse tornado difuso pelo fato de que mesmo estes postos eram ocupados por uma mesa de dez. Quase todos os “servidores públicos” eram eleitos por um período não renovável de um ano. Além disso, de modo a evitar os perigos de políticas autocráticas ou clientelismos associados com eleições diretas, vários métodos de seleção eram criados para preservar a responsabilidade de prestação de contas dos administradores políticos e do sistema estatal de modo mais geral, inclusive a rotatividade de tarefas, o sorteio e a eleição direta.

A exclusividade da democracia antiga

As extraordinárias inovações da democracia ateniense repousavam, em grande parte, em sua exclusividade. A *polis* clássica foi marcada pela unidade, solidariedade, participação e uma cidadania altamente restrita. O Estado tinha profunda influência nas vidas de seus cidadãos, mas abarcava apenas uma pequena parcela da população. Os cidadãos estavam engajados não apenas em atividades tais como administração, serviço militar, criação de leis, serviço de júri, cerimônias religiosas, jogos e festivais, mas também na vigilância e controle do grande número de indivíduos que não podiam tomar qualquer parte no estado. Na primeira instância, a cultura política ateniense era uma cultura de homens adultos. Apenas os homens atenienses com mais de 20 anos podiam se tornar cidadãos. A democracia antiga era uma democracia dos patriarcas; as mulheres não tinham direitos políticos e seus direitos civis eram estritamente limitados (embora as mulheres casadas tivessem uma posição um pouco melhor neste último aspecto do que as solteiras). As conquistas da democracia clássica estavam diretamente ligadas ao trabalho não reconhecido politicamente e ao serviço doméstico das mulheres (e crianças).

Havia um grande número de residentes em Atenas que também não podiam participar dos procedimentos formais. Estes incluíam “imigrantes” cujas famílias tinha se estabelecido em Atenas há várias gerações. Mas a maior categoria de pessoas politicamente marginalizadas era a população escrava. Estima-se que a proporção entre escravos e cidadãos livres na Atenas de Péricles fosse, pelo menos, de 3 para 2, o que representa uma população escrava de 80.000-100.000 (Andrewes, 1967; Anderson, 1974). Os escravos eram utilizados em quase todas as formas de agricultura, indústria e mineração, bem como em tarefas domésticas. A escravatura e a democracia atenienses parecem ter sido indivisíveis. O hiato entre a base formal e real da vida política de Atenas é notável. As concepções clássicas de “igualdade política” estavam muito distantes das idéias sobre “poder igual” para todos os adultos; a igualdade política era uma forma de igualdade para aqueles com o mesmo status (homem e nascido em Atenas) e, mesmo nesse caso, um status igual não significava, realmente, a oportunidade



Métodos de eleição ou seleção

- (A) A *Demes* elegia candidatos em uma proporção aproximada ao seu tamanho para "representá-la" no Conselho ou em outros órgãos públicos. A escolha inicial de candidatos era determinada por sorteio. Aqueles "eleitos" eram colocados em um "pool" de candidatos. Finalmente, os candidatos que realmente iriam servir eram selecionados no pool, novamente por sorteio. Afirmava-se que este método tornava iguais as chances de todos a ocupar o cargo. Todos os servidores públicos eleitos eram pagos por seus serviços, bem como o comparecimento à Assembléia em certas épocas era remunerado.
- (B) Escolhidos pelos cidadãos por eleição direta e passíveis de serem reeleitos repetidamente.
- (C) O Comitê era constituído por rotatividade de membros do Conselho e servia por um décimo do período anual de ocupação do cargo.

Figura 1.1 A democracia clássica: Atenas. (Baseado na constituição de Cleistenes, cujas reformas foram adotadas em 507 AC.)

Fontes: Finley (1963, 1983); Sabine (1963); Anderson (1974).

para influências políticas iguais. A lendária democracia era intimamente conectada ao que poder-se-ia chamar de tirania dos cidadãos.

Assim, se podemos ou não legitimamente referir-nos a Atenas como uma democracia é uma questão que deve ser colocada. Inquestionavelmente, a política da antiga Atenas repousava sobre uma base altamente democrática. Mas deve-se enfatizar, como o faz Finley, que a escolha entre o "governo de poucos" ou o "governo de muitos" era uma "escolha significativa" e que os "direitos" que os vários grupos clamavam para si e pelos quais amargamente lutavam, eram extremamente significativos, ainda que "os muitos" fossem a minoria da população" (Finley, 1983, p. 9). Tanto as notáveis conquistas quanto os estreitos limites da democracia ateniense devem ser levados em consideração.

Se pusermos de lado, por um momento, as questões concernentes à participação restrita do estado e das tensões e conflitos que teria inevitavelmente gerado e nos concentrarmos em alguns dos aspectos internos da nova ordem democrática, será possível vislumbrarmos dificuldades significativas criadas pela forma inovadora da política ateniense: dificuldades que, é possível argumentar-se, contribuíram para sua incapacidade de persistir além do quinto e do quarto séculos AC. Os registros históricos nos dão muito pouco acesso às experiências e práticas reais da democracia antiga, mas um dos relatos mais intrigantes que temos de suas qualidades mais negativas e interessantes pode ser encontrado em Xenofonte (em Rodewald, 1974). No extrato a seguir, ele ilustra muitos dos aspectos institucionais elaborados anteriormente descrevendo (ou recriando) uma série de incidentes e debates que tiveram lugar cerca de 406 AC. O trecho destaca tanto a notável responsabilidade do processo político estabelecido em Atenas – o envolvimento direto dos cidadãos no processo de tomada de decisões – e algumas das fontes de suas dificuldades. O extrato refere-se a uma notável vitória naval ateniense que, contudo, causou a morte de muitos dos marinheiros do vencedor. Aqueles a cargo da expedição foram acusados de deixar desnecessariamente homens em botes destroçados para morrer. Como ocorre com muitos outros relatos que temos, deve-se ter em mente que esta estória foi escrita por alguém que estava longe de simpatizar com as idéias democráticas. No entanto, ela parece uma vívida ilustração da vida política como era então e, portanto, merece ser reproduzida.

Em nossa terra, o Povo removeu dos cargos públicos todos os Generais, exceto Konon. Dois dos Generais que tinham tomado parte na batalha, Protomachos e Aristógenes, não retornaram a Atenas. Quando os outros seis, Périkles [filho do famoso Péricles], Diomedon, Lysias, Aristókrates, Thrasyllon e Erasínides, voltaram, Archedemos, que era, naquela época, um dos principais políticos populares e que controlava o Fundo de Auxílio à Guerra, propôs a imposição de uma multa a Erasínides e o trouxe perante uma Corte de Justiça ... A Corte decidiu que Erasínides deveria permanecer sob custódia. Após isto, os Generais fizeram declarações em uma reunião do Conselho sobre a batalha e a violência da tempestade. Timókrates, em

seguida, propôs que também estes Generais deveriam ser colocados sob custódia e trazidos diante da Assembléia e o Conselho os colocou sob custódia.

Mais tarde houve uma reunião da Assembléia, na qual várias pessoas e, em particular Theramenes, atacaram os Generais, dizendo que deveriam ser chamados para explicar por que não tinham resgatado os homens que tinham naufragado... Cada um dos Generais, então, falou em sua própria defesa. Brevemente, pois não lhes foi dada a oportunidade de fazer um discurso, como a lei o exigia. Eles explicaram o que tinha acontecido: eles estavam em um barco, perseguindo o inimigo e tinham confiado a tarefa de resgatar os náufragos a alguns dos capitães das naus, que eram homens capazes e tinham servido aos Generais no passado... Se alguém deveria receber a culpa, não havia ninguém que eles pudessem culpar pelo fracasso das operações de resgate senão aqueles a quem a tarefa tinha sido confiada. “E nós não faremos”, acrescentaram “a afirmação falsa de que eles devem ser considerados culpados apenas porque agora estão fazendo acusações contra nós. Mantemos que foi a violência da tempestade que tornou o resgate impossível”. Para esta declaração eles ofereceram como testemunhas o timoneiro e muitos outros que tinham navegado com eles. Com tais argumentos eles estavam a ponto de convencer a Assembléia; muitos cidadãos estavam se levantando e se oferecendo para pagar-lhes a fiança. Contudo, foi decidido que o assunto deveria ser retomado em outra reunião da Assembléia, pois já era tarde e teria sido impossível contar os votos, e que o Conselho deveria esboçar uma moção sobre que tipo de julgamento os homens deveriam ter.

Após isso veio o festival de Aparturia, no qual pais e suas famílias se reuniam. Assim, Theramenes e aqueles que o apoiavam foram capazes de conseguir homens vestidos de preto e com suas cabeças raspadas, dos quais haviam muitos no festival, para que comparecessem à Assembléia como se fossem parentes daqueles que tinham perecido; e eles induziram Kallixenos a atacar os Generais no Conselho. Então veio a Assembléia, na qual o Conselho apresentou sua moção, que tinha sido proposta por Kallixenos. Seus termos eram os seguintes: “Resolvemos que, uma vez que os discursos de acusação contra os Generais e os discursos dos Generais em sua própria defesa foram ouvidos na Assembléia anterior, todos os atenienses devem agora proceder a um sufrágio por distrito eleitoral que para cada distrito hajam duas urnas; que, em cada distrito, um arauto proclame que quem quer que pense que os Generais estavam errados em falhar no resgate daqueles que ganharam a vitória na batalha naval, coloquem seus votos na segunda urna; e que, se for decidido que eles estavam errados, eles serão punidos com

a morte e entregues aos Onze⁵ e suas propriedades serão confiscadas.

Então um homem veio à frente e disse que tinha sido salvo agarrando-se a um barril de farinha e que aqueles que estavam se afogando lhe disseram que, se conseguisse se salvar, relatasse ao Povo que os Generais tinham falhado em resgatar aqueles que tinham lutado tão galantemente por sua terra natal.

Em seguida, foi apresentada uma convocação a Kallixenos por ter feito uma proposta ilegal; Euryptolemos, filho de Peisianax, e alguns outros foram os patrocinadores dela. Alguns membros do Povo mostraram sua aprovação a isso, mas a grande massa gritou que era monstruoso que o Povo não pudesse fazer qualquer coisa que desejasse. Lykiskos aproveitou-se deste tema e propôs que, a menos que a convocação fosse retirada, aqueles que a tinham apresentado seriam julgados pelo mesmo voto que julgaria os Generais; e, como a multidão irrompeu novamente em gritos de aprovação, eles foram forçados a retirar a convocação.

Então, alguns membros do Comitê Presidente declararam que não iriam colocar a moção em votação, uma vez que ela era ilegal. Diante disso, Kallixenos novamente subiu à plataforma e fez a mesma reclamação contra eles que tinha sido feita contra Euryptolemos e a multidão gritou que, se eles se recusassem a colocar a moção em votação, seriam processados. Isto apavorou os membros do Comitê e todos eles concordaram em apresentar a moção, exceto Sócrates, o filho de Sophroniskos; Sócrates disse que ele não faria nada em absoluto que fosse contrário à lei.

Euryptolemos então levantou-se e falou como se segue, em defesa dos Generais:

“Eu vim à plataforma, homens de Atenas, em parte para acusar Périkles, embora ele seja meu parente e querido para mim, e Diomedon, embora ele seja meu amigo, em parte para falar em sua defesa e em parte para recomendar as medidas que parecem ser no melhor interesse da comunidade como um todo... O curso de ação que recomendo é um que irá tornar impossível para vocês serem iludidos, seja por mim ou por qualquer outro, e irá possibilitá-los a agir com pleno conhecimento ao punir aqueles que agiram erroneamente e a infligir-lhes, coletiva e individualmente, qualquer punição que desejem. O que proponho é que vocês lhes dêem, pelo menos, um dia, se não mais, para falar em sua própria defesa, para que vocês possam se basear em seu próprio julgamento e não no de outros... Dêem a estes homens um julgamento legal, homens de Atenas... um julgamento em separado para cada um deles. Se este procedimento for seguindo, aqueles que fizeram o mal sofrerão a penalidade máxima e aqueles que não têm culpa serão libertados, homens de Atenas, por sua decisão; homens que não cometeram qualquer crime não serão condenados à morte. Vocês estarão acatando os ditames da piedade e os termos de seu juramento ao lhes dar um julgamento legal... De que têm medo, o que lhes faz desejar agir com

⁵ O tradutor desta passagem explica que os Onze eram “uma mesa de servidores públicos escolhidos anualmente por sorteio que estavam, inter alia, a cargo dos aprisionamentos e das execuções (Rodewald, 1974, p. 128).

uma pressa tão excessiva? ...”

Após fazer este discurso, ele apresentou a moção de que os homens deveriam ser julgados de acordo com o decreto de Kannonos, cada um deles separadamente: a moção do Conselho, unânime, exceto por um voto, foi que todos deveriam ser submetidos juntos ao julgamento. Quanto pediu-se que as pessoas levantassem as mãos para decidir entre as duas moções, eles decidiram, a princípio, a favor da proposta de Euryptolemos, mas quando Menekles apresentou uma objeção sob juramento (alegando ilegalidade), houve uma nova votação e, desta vez, a proposta do conselho foi aprovada. Eles então votaram sobre os oito Generais que tinham tomado parte na batalha. O voto foi contra eles e os seis que estavam em Atenas foram condenados à morte.

Pouco tempo depois, os atenienses se arrependeram e votaram que queixas preliminares deveriam ser registradas contra aqueles que tinham iludido o Povo, que eles fossem colocados sob custódia até comparecer perante o tribunal para julgamento e que Kallixenos fosse incluído entre eles. Queixas foram registradas também contra quatro outros e eles foram colocados sob custódia mas depois, durante uma perturbação civil, eles escaparam antes de serem levados a julgamento. Kallixenos [mais tarde] retornou... à cidade, mas todos o rejeitaram e ele morreu de fome. (Xenofonte, *History of Greece*, 1.7, in Rodewald, 1974, pp. 2-6)

A história de Xenofonte destaca a necessidade dos servidores públicos e dos cidadãos de prestarem contas à Assembléia, o controle popular dos servidores públicos que tinham o controle do Estado, um dispendioso debate aberto, decisões tomadas por reuniões da massa e vários outros aspectos da cidade-estado ateniense. Ela ilustra também como esta rica textura de participação era moldada pela dependência para a plena participação na capacidade de oratória; embates entre grupos rivais de líderes; redes informais de comunicação e intriga; a emergência de facções fortemente opostas que estavam preparadas para forçar medidas rápidas e decisivas; a vulnerabilidade da Assembléia à excitação do momento; a base instável de certas decisões populares; e o potencial para instabilidade política de um tipo muito geral, devido à ausência de algum sistema que colocasse freios a comportamentos impulsivos (veja as úteis observações de Rodewald, 1974, pp. 1-2, 19). Várias formas de controle foram inseridas na estrutura da democracia ateniense em data posterior, para resguardá-la, precisamente, contra decisões irreversíveis e apressadas. Estas mudanças tentaram equilibrar a soberania popular com uma estrutura constitucional capaz de proteger a execução da lei e seus procedimentos, embora seja duvidoso que estas mudanças fossem suficientes para atingir este propósito (e se o procedimento constitucional jamais chegará a ser suficiente, tendo que enfrentar oponentes altamente determinados).

A política ateniense parece ter sido extraordinariamente intensa e competitiva. Além disso, aqueles que dominavam a Assembléia e o Conselho tendiam a ser de nascimento “nobre” ou ocupar elevadas posições, uma elite formada por membros de famílias ricas e bem estabelecidas, que tinha bastante tempo para cultivar seus contatos

e perseguir seus interesses. Uma vez que o poder não era estruturado por um firme sistema constitucional e governamental, batalhas políticas muitas vezes assumiam uma forma altamente pessoal, terminando na remoção física dos oponentes por meio de ostracismo ou morte (Finley, 1983, pp. 118-19). É fácil exagerar a frequência destas batalhas, dar excessiva ênfase à representatividade da narrativa de Xenofonte como uma descrição da política ateniense e esquecermo-nos que Atenas gozou de períodos relativamente longos de estabilidade política. Apesar disso, a estabilidade política de Atenas pode, provavelmente, ser explicada menos em termos dos mecanismos internos do sistema político e mais em termos de sua história como um “estado conquistador” de sucesso.⁶ Um envolvimento bem sucedido com campanhas militares acompanhou o desenvolvimento de Atenas; houveram poucos anos de sua história sem guerras ou conflitos militares. E o sucesso militar trouxe benefícios materiais a quase todos os estratos do corpo de cidadãos de Atenas, o que, sem dúvida, contribuiu para a formação de uma base comum entre eles, base esta que provavelmente deve ter sido bastante sólida... enquanto duraram as vitórias.

Os críticos

Os direitos iguais dos cidadãos de participarem da Assembléia, de serem ouvidos perante ela e de ocuparem cargos públicos, embora certamente não chegassem nem perto de criar um poder igual para todos os cidadãos, eram suficientes em si mesmos para serem considerados com desalento pelos críticos mais famosos de Atenas, entre eles Platão. A indiciação que Platão faz da democracia na *República* merece ser explorada em maiores detalhes, pois contém críticas que ainda são, freqüentemente, dirigidas à democracia, quanto esta é considerada como algo mais do que um voto em ocasiões periódicas e, por alguns (como os democratas legais), até mesmo quando ela é considerada apenas como isso.

A juventude de Platão foi dominada pela guerra do Peloponeso, que terminou com a derrota de Atenas. Desiludido com a derrota da cidade e com a deterioração dos padrões de liderança, moralidade e lei, culminando no julgamento e morte de Sócrates, em 399 AC, Platão adotou com maior veemência a visão de que o controle político deveria ser colocado nas mãos de uma minoria (Lee, 1974, p. 11ff). Ele apresentou seu ponto de vista utilizando um pano de fundo de quatro tipos de constituições: a timarquia (um sistema de governo modelado na aristocracia militar de Esparta), a oligarquia (o governo dos ricos), a democracia (o governo do povo) e a tirania (o governo de um único ditador). Ao discutir a democracia, Platão estava, em essência, valendo-se de suas experiências em Atenas. Embora se mostre crítico em relação a aspectos de todas as quatro constituições, ele foi contundente no que diz respeito à democracia, a qual define como uma forma de sociedade que “trata todos os homens como iguais, sejam eles iguais ou não” e garante que “cada indivíduo é livre para fazer

⁶ Todas estas questões foram soberbamente discutidas por Finley (1983).

o que quiser” (Platão, *A República*, pp. 375, 376).⁷ Este compromisso com a “igualdade política” e a “liberdade” é, de acordo com Platão, o símbolo da democracia e a base de suas características mais lamentáveis.

A democracia tem uma série de falhas que se interconectam (veja Lee, 1974, pp. 27-30). Estas podem ser descobertas, entre outras fontes, em duas famosas metáforas na *República*, a metáfora do capitão do navio (p. 282) e a outra do tratador de um “grande e poderoso animal” (p. 288). É melhor começarmos pela estória do capitão do navio.

Suponha que o seguinte representa o estado de coisas a bordo de uma nau ou naus. O capitão [ou proprietário da nau] é maior e mais forte do que qualquer membro da tripulação, mas um pouco surdo e com problemas de visão e, também, limitado em seus conhecimentos da profissão de marinheiro. A tripulação está sempre brigando entre si sobre a forma de navegar o barco, cada um pensando que deveria estar no leme; eles nunca aprenderam a arte [ou habilidade, ou técnica] da navegação e podem dizer que ninguém a ensinou a eles ou que despenderam tempo estudando-a. Na verdade, eles dizem que ela não pode ser ensinada e estão prontos para assassinar qualquer um que diga o contrário. Eles passam todo o tempo aborrecendo o capitão e fazendo tudo que podem para levá-lo a dar-lhes o leme. Se uma facção obtém mais sucesso que a outra, seus rivais podem matá-los e jogá-los ao mar, colocar o honesto capitão fora de combate com drogas ou, de alguma outra maneira, tomar o controle da nau, apossarem-se do que estiver a bordo e transformar a viagem naquele tipo de cruzeiro de prazer de bêbados que se poderia esperar. Finalmente, eles reservam sua admiração para o homem que sabe como ajudar a controlar o capitão pela força ou pela fraude; eles louvam suas capacidades como marinheiro e navegante e seu conhecimento do mar e condenam todos os demais como inúteis. Eles não têm idéia que um verdadeiro navegador deve estudar as questões apropriadas à sua profissão caso queira estar realmente preparado para controlar um navio; e pensam que é impossível adquirir a habilidade profissional necessária para um tal controle (seja este exercido ou não) e que não existe uma tal coisa como a arte da navegação. Com tudo isso ocorrendo a bordo, não estarão os marinheiros ou qualquer outra pessoa a bordo de uma tal nau predispostos a julgar o verdadeiro navegador como um falatrão ou um visionário e inútil para todos eles? (Platão, *A República*, p. 282)

O “verdadeiro navegador” denota a minoria que, equipada com a habilidade e a experiência necessárias, tem mais direito a governar de forma legítima. Pois o povo (a tripulação) conduz seus assuntos por impulso, sentimento ou preconceito. Eles não têm nem a experiência nem o conhecimento para uma navegação correta, ou seja, o

⁷ Observe a equação “indivíduos” igual a “todos os homens” quanto Platão, está, na verdade, referindo-se a cidadãos do sexo masculino.

juízo político. Além disso, os únicos líderes que são capazes de admirar são sicofantes: “os políticos... são devidamente honrados... [se] professam a si mesmos como amigos do povo” (*A República*, p. 376). Todos que “se misturam com a multidão e desejam ser populares” podem ser diretamente “comparados... aos marinheiros” (p. 283). Não é possível haver uma liderança devida em uma democracia; os líderes dependem do favor popular e, portanto, agem para sustentar sua própria popularidade e suas posições. A liderança política é enfraquecida pela aquiescência às demandas populares e por se basear a estratégia política naquilo que pode ser “vendido”. Julgamentos cuidadosos, decisões difíceis, opções desconfortáveis, verdades desagradáveis serão, necessariamente, evitadas. A democracia marginaliza o sábio.

As pretensões de liberdade e de igualdade política são, ademais, inconsistentes com a manutenção da autoridade, da ordem e da estabilidade. Quando os indivíduos são livres para fazerem o que querem e exigem direitos iguais, independente de suas capacidades e contribuições, o resultado, a curto prazo, é a criação de uma sociedade atraentemente diversa. Contudo, a longo prazo, o efeito é uma indulgência do desejo e uma permissividade que corrói o respeito pela autoridade política e moral. Os jovens não mais temem e respeitam os professores; eles constantemente desafiam os mais velhos e estes “imitam os jovens” (*A República*, p. 383). Resumindo, “as mentes dos cidadãos se tornam tão sensíveis que o menor vestígio de restrição é considerado intolerável até que, finalmente... em sua determinação de não ter um mestre, eles desrespeitam todas as leis...” (p. 384). A “insolência” é chamada de “boa educação, a licença de liberdade, a extravagância de generosidade e a falta de vergonha de coragem” (p. 380). Uma falsa “igualdade de prazeres” leva o “homem democrático” a viver o dia a dia. Da mesma forma, a coesão social é ameaçada, a vida política se torna mais e mais fragmentada e a política se torna um pântano de disputas faccionais. Um intenso conflito entre interesses seccionais se segue, à medida que cada facção procura obter vantagens para si mesma, ao invés de vantagens para o estado como um todo. Um compromisso abrangente com o bem da comunidade e com a justiça social se tornam impossíveis.

Este estado de coisas invariavelmente leva a intermináveis intrigas, estratégias e instabilidade política: uma política de desejo e ambição desmedidos. Todos os envolvidos afirmam representar os interesses da comunidade mas, na verdade, representam a si mesmos e o desejo de conquistar o poder. Aqueles que têm recursos, sejam estes riqueza ou uma posição de autoridade irão, pensava Platão, inevitavelmente se encontrar sob ataque; e o conflito entre os ricos e os pobres se tornará particularmente agudo. Nestas circunstâncias, a desintegração da democracia é, afirmava ele, provável. “Qualquer extremo provavelmente produzirá uma reação violenta... portanto, de uma forma extrema de liberdade provavelmente se obterá uma sujeição extrema” (*A República*, p. 385). Na luta entre facções, os líderes são levados a favorecer causas particulares e é relativamente fácil para os líderes populares exigirem “um corpo de guardas pessoais” para se preservarem contra ataques. Com tal assistência, o campeão popular está a poucos passos de tomar para si “as rédeas do estado”. À medida que a democracia mergulha na dissensão e no conflito, os campeões

populares podem ser vistos oferecendo clareza de visão, direção firme e a promessa de extinguir toda a oposição. Ela se torna uma opção tentadora para suportar a tirania que cada um escolher. Mas, é caro, uma vez tendo tomado o poder estatal para si, os tiranos têm o hábito de atentar exclusivamente a si mesmos.

Para Platão, a tirania em si não era uma resolução estável para os problemas da democracia. Os tiranos raramente são “navegantes verdadeiros”. Na segunda metáfora, envolvendo o “grande e poderoso animal” (a massa do povo), Platão torna claro que não é o bastante para o tratador saber como controlar a besta por meio de um estudo de seus humores, desejos e hábitos. Se o animal deve receber o cuidado e o treinamento adequados, é importante saber quais gostos e desejos da criatura são “admiráveis ou vergonhosos, bons ou maus, certos ou errados” (*A República*, p. 288). Resumindo, a posição de Platão é que os problemas do mundo só poderão ser resolvidos quando os filósofos governarem; pois apenas eles, quando plenamente educados e treinados, terão a capacidade de harmonizar todos os elementos da vida humana sobre o “governo da sabedoria”. Seguindo os ensinamentos de Sócrates, Platão acreditava que “virtude é conhecimento”; ou seja, que “a boa vida”, tanto para os indivíduos quanto para a coletividade, é um fenômeno objetivo: ela existe independente de seus estados imediatos e pode ser apreendida por meio de um estudo sistemático. É o conhecimento rigorosamente adquirido pelo filósofo que justifica sua adequação para o poder. É sua capacidade de ordenar todas as coisas da forma mais vantajosa que recomenda que o princípio de governo seja o princípio do despotismo esclarecido.

Não é preciso nos preocuparmos aqui com os detalhes da posição de Platão. Basta sabermos que sua posição na *República* é motivada pelo desejo de responder à questão: “o que é justiça?”. Começando com a concepção de uma divisão natural do trabalho, na qual classes de indivíduos podem encontrar o papel que lhes é adequado (a grosso modo como governantes, soldados ou trabalhadores), a tarefa estabelecida para o filósofo é de investigar esta divisão com o propósito de (a) encorajar as dadas virtudes a prosperarem para cada tipo de trabalho (sabedoria, coragem, temperança) e (b) assegurar que os indivíduos desempenhem suas funções corretas. Os indivíduos e os estados são concebidos como todos orgânicos nos quais, quando o todo está saudável, é possível para as pessoas desempenharem suas funções, satisfazer suas necessidades e desejos e, portanto, viver em um estado eficiente, seguro e forte (veja Ryle, 1967). Sob estas circunstâncias, a justiça pode prevalecer e a boa vida pode ser alcançada.

Do ponto de vista de Platão e, de forma mais geral, na Grécia antiga como um todo, é importante ter em mente que a liberdade que o estado assegura não é tanto para o indivíduo *per se*, mas para sua capacidade de ocupar seu lugar no universo. Uma tal teoria difere de forma marcante, como observou convenientemente um comentarista, “de uma que represente as relações sociais em termos de contratos ou acordos [entre seres humanos como ‘indivíduos’] e que, portanto, concebe o estado como estando primariamente preocupado com a manutenção da liberdade de escolha” (Sabine, 1963, p. 49). Esta noção, dominante na tradição liberal desde o século dezoisete, seria um anátema para Platão. Sua obra defende fortemente a idéia de uma

unidade harmoniosa entre “o público” e “o privado”. O estado assegura a base sobre a qual o cidadão pode exercer sua vocação.

A posição de Platão, apresentada na *República* foi, até certo ponto, modificada em obras subseqüentes, notavelmente em *O Político* e *As Leis*. Estes livros reconhecem que, no estado real, em contrapartida ao estado ideal, o governo não pode ser sustentado sem alguma forma de consentimento e participação populares. Ele também afirma a importância do governo da lei como uma forma de circunscrever o âmbito legítimo daqueles que ocupam posições de poder “público”: filósofos e reis. Também é significativo o fato de que a teoria de um “estado misto”, que combinasse elementos de monarquia e de democracia, foi introduzida nessas obras, antecipando posições posteriormente desenvolvidas por Aristóteles e (de forma pouco sistemática) por Montesquieu.⁸ Platão até mesmo delineou um sistema de votos proporcionais que, posteriormente, veio a encontrar um paralelo nos escritos de teóricos como John Stuart Mill. Mas estas idéias não foram desenvolvidas sistematicamente e a tentativa de Platão de introduzir um elemento de democracia em sua concepção de um sistema de governo desejável não chegou a ser um novo modelo democrático.

O modelo clássico de democracia (resumido no modelo I) e sua crítica tiveram ambos um impacto duradouro sobre o moderno pensamento político ocidental: o primeiro como uma fonte de inspiração para muitos pensadores democráticos e o último como um aviso dos perigos da política democrática. Contudo, nem o modelo nem sua crítica tiveram influência teórica e prática imediata depois da extinção das antigas cidades-estado. Somente depois de Rousseau (1712-78) e, ainda mais tarde, de Marx (1818-83) e Engels (1820-95) é que o modelo em si foi totalmente reexaminado, re-articulado e re-advogado, embora tenha reentrado diretamente no pensamento político europeu com a Renascença italiana e o florescimento das cidades-repúblicas da Itália. A crítica de Platão, juntamente com as reflexões críticas de outros pensadores políticos gregos, teve uma influência particularmente profunda em tempos relativamente recentes. Pois seus escritos sobre as limitações morais da democracia “nunca”, como bem observou um comentarista, “foram ultrapassadas em força e urgência” (Dunn, 1979, p. 17). Quão seriamente devemos tomar a crítica e sua aplicação a outros modelos democráticos é assunto que retomaremos posteriormente. Certamente posições similares, em espírito, à de Platão, foram da maior importância, historicamente. Como enfatizou com razão um crítico da teoria democrática, “a grande preponderância de pensadores políticos... insistiu sobre a perversidade das

⁸ A idéia de um “estado misto”, dispondo diferentes princípios de organização com o propósito de compensar um com o outro para atingir um equilíbrio das forças políticas é, claro, de grande significado na história da teoria e da prática políticas. Platão pode ter sido o primeiro a elaborar esta idéia, embora isso não possa ser confirmado. A teoria de um “estado misto”, ou separação dos poderes, será discutida posteriormente quando o pensamento de Machiavelli, Locke e Montesquieu for examinado.

constituições democráticas, a falta de ordem da política democrática e a depravação moral do caráter democrático” (Corcoran, 1983, p. 15). Até o início do século dezoito, quase ninguém que registrou em detalhes seus pontos de vista considerava a democracia uma forma desejável de organizar a vida política.

O eclipse da antiga democracia, no contexto da aurora de impérios, fortes regimes estatais e militares, pode ser traçado tanto até fatores internos quanto à mudança da fortuna em outros países. O estado ateniense repousava sobre um sistema produtivo que dependia, em grande parte, de escravos, para trabalharem, acima de tudo, nas minas de

*Resumo: modelo I
Democracia Clássica*

Princípio(s) de justificativa

Os cidadãos deveriam gozar de igualdade política para que fossem livres para governar e serem governados, por sua vez

Aspectos-chave

A participação direta dos cidadãos em funções legislativas e judiciais

A assembléia dos cidadãos tinha poder soberano

A esfera de ação do poder soberano incluía todos os assuntos comuns da cidade

Múltiplos métodos de seleção de candidatos para cargos públicos (eleição direta, sorteio, rotatividade)

Não haviam distinções de privilégios para diferenciar cidadãos ordinários de funcionários públicos

Com a exceção de posições conectadas com a guerra, o mesmo cargo não podia ser ocupado duas vezes pelo mesmo indivíduo

Mandatos curtos para todos os cargos públicos

Pagamento por serviços públicos

Condições gerais

Pequena cidade-estado

Economia escravista criava tempo “livre” para os cidadãos

Serviço doméstico, ou seja, o labor das mulheres, liberava os homens para se ocuparem dos deveres públicos

Restrição da cidadania a um número relativamente pequeno de indivíduos

prata de Laureion, as quais sustentavam importações vitais de milho (cf. Anderson, 1974, cps. 1 e 2). A estrutura econômica era vulnerável a agitações e conflitos domésticos e externos. A natureza radicalmente democrática do estado parece ter aumentado sua vulnerabilidade; pois a ausência de um centro burocrático exacerbou as dificuldades de se administrar a economia e um sistema comercial e territorial mais amplo. Colocada diante de problemas de coordenação, controle e finanças, de um lado, e da agressão de estados rivais, do outro, a democracia ateniense veio a ficar sob ataque e veio a ser minada de forma constante.

A cidade-estado ateniense dividia aspectos em comum com a Roma republicana (veja Finley, 1983, p. 84ff). Ambas eram sociedades predominantemente personalistas, culturas orais, com elementos de participação popular nos assuntos governamentais e um pequeno, ou talvez nenhum, controle burocrático. Ambas buscavam nutrir um profundo senso de dever público, uma tradição de virtude ou responsabilidade cívicas para com “a república” (em relação a questões que distinguiam o reino do público). Em ambas as estruturas políticas, as necessidades do Estado recebiam uma prioridade única e privilegiada sobre as necessidades do cidadão individual. Contudo, se Atenas era uma república democrática, os estudiosos contemporâneos geralmente afirmam que Roma era, por comparação, um sistema essencialmente oligárquico. A despeito da inclusão das concepções helênicas de estado nas obras dos pensadores romanos (notavelmente Cícero, 106-43 AC) e da inclusão de camponeses filhos de cidadãos e escravos emancipados na comunidade política, as elites dominavam firmemente todos os aspectos da política de Roma. A história militar de Roma, seu extraordinário registro de expansão territorial e conquistas, ajuda a explicar como e porque Roma foi capaz de sustentar compromissos formais com a participação popular, por um lado, e um controle popular real muito limitado, por outro. Portanto, do mundo antigo, é a herança da tradição clássica grega e o modelo de democracia ateniense, em particular, que têm especial importância no nosso entendimento e aceitação da história do pensamento e prática da democracia.

O Desenvolvimento da Democracia Protetora

A favor e contra o estado 1

Na Grécia antiga, um cidadão era alguém que participava no ato de “distribuir julgamentos e ocupar cargos públicos” (Aristóteles, *A Política*, p. 169). A cidadania significava a participação nos assuntos públicos. Esta definição clássica é notável em dois aspectos. Primeiro, ela sugere que os antigos gregos teriam considerado difícil localizar cidadãos nas democracias modernas, exceto, talvez, como representantes e ocupantes de cargos públicos. O âmbito limitado da política contemporânea para o envolvimento ativo teria sido considerado como anti-democrático (veja Finley, 1973b). Segundo, a idéia de cidadania da Grécia clássica teria encontrado eco em poucas comunidades antes, durante ou depois de sua elaboração inicial. As democracias antigas são regimes bastante atípicos na história política da qual temos registros. A idéia de que os seres humanos deveriam ser cidadãos ativos em uma ordem política, cidadãos de seu estado, e não meramente súditos cumpridores de seus deveres, teve poucos defensores desde as primeiras associações humanas até o início da Renascença e o fim do absolutismo. É útil analisar este ponto um pouco mais.

O eclipse e o ressurgimento do *homo politicus*

O eclipse no Ocidente do ideal do cidadão ativo, cujo próprio ser é afirmado na e por meio da ação política, é difícil de se explicar plenamente. Mas está bastante claro que a antítese do *homo politicus* é o *homo credens* da fé cristã; o cidadão cujo julgamento ativo é essencial é substituído pelo crente verdadeiro (Pocock, 1975, p. 550). Embora seja enganador sugerir que o surgimento do cristianismo efetivamente baniu considerações seculares da vida dos governantes e dos governados, ele inquestionavelmente alterou a fonte de autoridade e sabedoria do cidadão (ou do “reilósofo”) para representantes celestiais. A visão de mundo do cristianismo transformou o fundamento lógico da ação política da *polis* para uma estrutura teológica. A visão helênica do homem como formado para viver em uma cidade foi substituída por uma preocupação com como os humanos poderiam viver em comunhão com Deus (Pocock, 1975, p. 84). Em agudo contraste com a visão grega de que a *polis* era a encarnação do bem político, a visão de mundo cristã insistia que o bem estava na submissão à vontade de Deus. A questão de como a vontade de Deus deveria ser interpretada e articulada com os sistemas de poder secular preocupou a Europa cristã por séculos, até que a própria noção de uma única verdade religiosa foi destruída pela Reforma.

O cristianismo, certamente, não ignorava questões sobre as regras e objetivos que os seres humanos deveriam aceitar para que pudessem viver uma vida produtiva. Embora o cristianismo tenha sido imposto em muitas comunidades, dificilmente ele teria se tornado uma religião de âmbito mundial se não possuísse valores e aspirações que tivessem se mostrado de interesse, em certa medida, em virtude de seu papel nos assuntos humanos (veja MacIntyre, 1966, cap. 9, esp. pp. 114-20). Além do mais, seria errado considerar o cristianismo como um recuo completo de uma preocupação com o tipo de ideais que tinham sido tão centrais para partes do mundo antigo. A idéia de igualdade, por exemplo, foi, até certo ponto, preservada no cristianismo, a despeito de estar impregnada de um contexto inteiramente diferente. Já foi sugerido que a afirmação cristã da “igualdade dos homens perante Deus”, com sua insinuação da possibilidade de uma comunidade em que ninguém teria direitos morais ou políticos superiores, era a única base na qual os valores da igualdade poderiam ser preservados socialmente em um mundo de excedentes econômicos mínimos, onde a massa do povo vivia ao nível da subsistência, próximo a este ou abaixo dele (MacIntyre, 1966, pp. 114-15). Sob tais condições, a visão religiosa de igualdade era, pelo menos, um meio de manter o ideal. Claramente, o cristianismo foi usado para justificar um conjunto diversificado de instituições, inclusive a escravidão e a servidão. Mas ele continha elementos contraditórios, alguns dos quais, posteriormente, se tornaram as sementes de sua própria suplantação.

A Cidade de Deus, de Santo Agostinho, escrito entre 410 e 423 DC, tem freqüentemente sido considerada como a declaração mais influente da superioridade do poder eclesiástico sobre o secular. A insistência de Agostinho de que a história da igreja era “a marcha de Deus no mundo” e de que o verdadeiro cristão não deveria se concentrar nos problemas “desta vida temporal” foi imensamente influente na Europa medieval (Skinner, 1978, pp. 349-50). Escrita durante os estágios finais da queda do Império Romano, *A Cidade de Deus* recomendava firmemente que “o desejo por coisas terrenas” fosse submetido ao “desejo pela cidade celestial”. A iluminação oferecida por Deus poderia guiar o verdadeiro crente às “bênçãos eternas que foram prometidas para o futuro”.

A Idade Média não produziu extensas reflexões sobre a natureza da comunidade política; ou seja, não produziu um corpo abrangente de textos e escritos que se tornariam centrais à filosofia política e, acima de tudo, a concepções de democracia. Embora houvessem algumas inovações políticas importantes na Europa, estas não se cristalizaram em um nova e importante forma de sistema democrático (veja Poggi, 1978, cap. 2). Indubitavelmente, a natureza eurocêntrica da grande parte das teorias políticas contemporâneas evitou uma compreensão adequada de importantes desenvolvimentos fora da Europa durante o período medieval; e, sem dúvida, muito se perdeu por não se tornar parte de registros históricos. Mas, até o surgimento da obra de São Tomás de Aquino, no século treze, a influência dos Pais da Igreja e de Agostinho, em particular, no pensamento político era profunda e um importante fator para explicar a relativa estagnação deste.

A distinção entre as esferas da jurisdição secular e espiritual foi reexaminada por Aquino (1226-74), que tentou integrar a redescoberta da obra de Aristóteles (que tinha estado perdida para o Ocidente por vários séculos) com os ensinamentos centrais do cristianismo. Entre os muitos aspectos perturbadores de seus escritos estava o argumento de que, embora a monarquia fosse a melhor forma de governo, a ela não deveria ser atribuída autoridade ilimitada. De acordo com seu ponto de vista, o governo de um monarca só era legítimo na medida em que ele mantinha a lei natural, aquela parte da “lei eterna” descortinada à razão humana. Uma vez que o estado não tinha a autoridade para interpretar a doutrina religiosa, a Igreja deveria “adotar o julgamento” dos governantes. Além do mais, a rebelião contra um governante seria justificada se a lei natural fosse repetidamente violada. Assim, a idéia de um governo limitado e constitucional – central para o desenvolvimento da tradição liberal democrática – foi antecipada por Aquino, a despeito de sua preocupação última e absoluta com o desenvolvimento da comunidade cristã.

Tão intensamente era a visão da sociedade medieval concebida com um todo, uma hierarquia divinamente ordenada de posição e ordem na “Grande Cadeia do Ser”, que a idéia do “Estado” como algo ainda que ligeiramente similar à sua forma moderna, não podia ser encontrada. No pensamento político ocidental moderno, a idéia do Estado está, freqüentemente, ligada à noção de uma ordem constitucional ou legal impessoal e privilegiada com a capacidade de administrar e controlar um dado território (veja Skinner, 1978, pp. 349-59). Embora esta noção tenha encontrado sua primeira expressão no mundo antigo (especialmente em Roma), ela não se tornou um objeto central de preocupação até o século dezesseis. Ela não era um elemento do pensamento político medieval. A idéia de uma ordem política impessoal e soberana, ou seja, de uma estrutura legalmente circunscrita de poder, separada do governante e governando com jurisdição suprema sobre um território não poderia predominar enquanto os direitos, obrigações e deveres políticos estivessem estreitamente ligados à tradição religiosa e ao sistema feudal de direitos de propriedade. De forma similar, a idéia de que os seres humanos eram “indivíduos” ou “um povo”, com direito a serem cidadãos de seu estado, não poderia se desenvolver sob a influência constritora do “círculo fechado” da vida intelectual medieval.

As mudanças históricas que contribuíram para a transformação das noções medievais de política foram imensamente complicadas. Lutas entre monarcas e barões pelo domínio da autoridade legítima; rebeliões de camponeses contra o peso de impostos e obrigações sociais excessivos; a expansão do comércio e das relações de mercado; o florescimento da cultura renascentista, com seu renovado interesse nas idéias políticas clássicas (inclusive a democracia ateniense e a lei romana); a consolidação das monarquias nacionais e do sistema estatal absolutista na Europa

(notavelmente na Inglaterra, na França e na Espanha);⁹ a luta religiosa e o desafio das afirmativas universais do catolicismo; a luta entre a Igreja e o Estado, todos tiveram um papel. À medida que o domínio das tradições e costumes feudais de afrouxava, a natureza e os limites da autoridade política, da lei, dos direitos e da obediência emergiam como preocupações do pensamento político europeu. Somente no final do século dezesseis o conceito de Estado se tornou um objeto central da análise política.

De todos os desenvolvimentos que ajudam a gerar novas formas de pensamento sobre a forma adequada do estado, o mais significativo foi, talvez, a Reforma Protestante. A Reforma fez mais que simplesmente desafiar a jurisdição e autoridade papais em toda a Europa; ela levantou questões sobre a obrigação política e a obediência, da forma mais violenta. A quem era devida a fidelidade – à Igreja Católica, um governante protestante, seitas religiosas em particular – foi uma questão que não se resolveu com facilidade. As amargas lutas entre as facções religiosas que se espalharam pela Europa durante a última metade do século dezesseis e alcançaram sua expressão mais intensa durante a Guerra dos Trinta Anos, na Alemanha, tornaram claro que a religião estava se tornando uma força altamente divisora (veja Sigler, 1983). Muito gradualmente, tornou-se aparente que os poderes do Estado teriam de ser separados do dever dos governantes em apoiar qualquer fé em particular (Skinner, 1978, p. 352). Esta conclusão ofereceu algum tipo de saída para os dilemas de governo criados pela competição das religiões, todas buscando assegurar para si mesmas o tipo de privilégios que tinha a igreja medieval.

Mas não foi apenas a luta criada pelo movimento da Reforma que teve um impacto duradouro no pensamento político. Pois os ensinamentos de Lutero e Calvino continham, em sua essência, uma nova concepção da pessoa como “indivíduo”. Nas novas doutrinas, o indivíduo era concebido como sozinho diante de Deus, o juiz

⁹ O absolutismo assinalou a emergência de uma forma de Estado baseada na absorção de unidades políticas menores e mais fracas em estruturas políticas maiores e mais fortes (no início do século dezesseis, haviam cerca de 500 ou mais domínios políticos independentes na Europa); uma capacidade reforçada de governar sobre uma área territorial unificada; um sistema de lei e ordem imposto em todo um território; a aplicação de um “governo mais unitário, contínuo, calculável e efetivo” por um único soberano; e o desenvolvimento de um número relativamente pequeno de Estados engajados em uma “luta aberta, competitiva e arriscada pelo poder” (Poggi, 1978, pp. 60-1). Embora o poder real dos governantes absolutistas tenha freqüentemente sido exagerado, estas mudanças marcaram um aumento substancial da autoridade pública que vinha de cima. Certamente os governantes absolutistas afirmavam que somente eles detinham o direito legítimo de decidir sobre os assuntos do estado. Uma das mais notáveis afirmações deste ponto de vista tem sido atribuída a Luís XV, Rei de França de 1715 a 1774: “O poder soberano existe em minha pessoa apenas. O poder legislativo, nem sujeito a outros nem partilhado com outros, pertence a mim e os direitos e interesses da nação são, necessariamente, unos com os meus e repousam somente em minhas mãos” (citado em Parker, 1983, p. 23).

soberano de toda conduta, sendo diretamente responsável pela interpretação e decretação da vontade de Deus. Esta era uma noção com conseqüências profundas e dinâmicas. Em primeira instância, ela liberava os indivíduos do “suporte institucional” direto da Igreja e, ao fazê-lo, ajuda a estimular a noção do agente individual como um “mestre de seu destino”, a peça central e grande parte do pensamento político posterior. Ademais, sancionou, diretamente, a autonomia da atividade secular em todos os domínios que não entrassem diretamente em conflito com a prática moral e religiosa (veja o capítulo 5 e Weber, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*). Este desenvolvimento, quando ligado ao ímpeto para mudanças políticas iniciado pela luta entre as religiões e entre as religiões e os poderes seculares, constituiu um novo e importante ímpeto para que se reexaminasse a natureza da sociedade e do Estado.

O ímpeto recebeu impulso adicional por uma crescente percepção, na Europa, da possibilidade de várias estruturas sociais e políticas que se seguiu à descoberta do mundo não-europeu (veja Sigler, 1983, pp. 53-62). A relação entre a Europa e o “Novo Mundo” e a natureza dos direitos (se é que existiam) dos não-europeus, tornou-se um dos principais focos de discussão. Ela tornou mais agudo o sentido de uma pluralidade de possíveis interpretações da natureza da vida política. A direção que estas interpretações vieram realmente a tomar estava, é claro, diretamente relacionada ao contexto e tradições de cada um dos países europeus. A mudança na natureza da política foi sentida de forma diferente em diferentes regiões da Europa. Mas é difícil subestimar o significado dos eventos e processos que prenunciaram uma nova era de reflexões políticas, marcada como esta foi por dramáticas ocorrências como, por exemplo, a Revolução Inglesa (1640-88), a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a Revolução Francesa (1789).

As tradições emergentes do pensamento político

Entre as tradições do pensamento político que emergiram durante este período duas tornaram-se centrais: a tradição do “humanismo cívico” ou da “república clássica”, representada aqui, acima de tudo, pelo pensamento de Niccolò Machiavelli (1469-1527), que tinha uma base firme na teoria política do mundo antigo e na teoria política da nova ordem que estava surgindo na Europa; e a tradição liberal, da qual Thomas Hobbes (1588-1679) estava entre os principais expoentes. Hobbes marca um ponto interessante na transição entre um compromisso com o estado absolutista e a luta do liberalismo contra a tirania. Locke, em contraste, assinala o claro início da tradição constitucionalista liberal. Não é possível traçar aqui, em detalhes, o desenvolvimento destas tradições e sua crescente mescla nos séculos dezoito e dezenove. Embora ambas as tradições sejam discutidas adiante, o desenvolvimento da tradição constitucionalista liberal, que se tornou o fio dominante na trama da política européia e americana, será o foco primário deste capítulo.

É importante definir claramente o significado de “liberalismo”. Embora seja um conceito controverso e seu significado tenha mudado, historicamente, ele é usado aqui para indicar a tentativa de defender os valores de liberdade de escolha, razão e

tolerância diante da tirania e do sistema absolutista (cf. Macpherson, 1966; Dunn, 1979; Pateman, 1985). Desafiando os poderes das “monarquias despóticas” e sua afirmativa de ter “suporte divino”, o liberalismo buscou restringir os poderes do Estado e definir uma esfera unicamente privada, independente da ação do Estado. No centro deste projeto estava o objetivo de libertar a sociedade civil (a vida pessoal, familiar e dos negócios) de interferências políticas e, simultaneamente, da delimitação da autoridade do Estado. Gradualmente, o liberalismo associou-se à doutrina de que os indivíduos deveriam ser livres para adotar suas próprias preferências em assuntos religiosos, econômicos e políticos. De fato, em tudo que afetasse a vida diária. Embora diferentes “variantes” do liberalismo interpretassem este objetivo de diferentes maneiras, todas estavam unidas na defesa de um Estado constitucional, da propriedade privada e de uma economia competitiva de mercado como os mecanismos centrais para coordenar os interesses dos indivíduos. É importante enfatizar que, nas primeiras (e mais influentes) doutrinas liberais, os indivíduos eram concebidos como “livres e iguais” com “direitos naturais”; ou seja, com direitos inalienáveis com os quais eram contemplados no nascimento. Contudo, também deve-se observar desde o princípio que estes “indivíduos” eram homens. Era, geralmente, o indivíduo do sexo masculino e dono de propriedades que era o foco de atenção; e a nova liberdade era, em primeiro lugar, para os homens das novas classes médias, ou a burguesia (que estavam se beneficiando tão diretamente do crescimento da economia de mercado). O domínio dos homens na vida pública e privada não foi, em grande parte, questionado por proeminentes pensadores liberais até o século dezenove.

O problema central que a teoria política tinha de enfrentar era como reconciliar o conceito de Estado como uma estrutura de poder impessoal e legalmente circunscrita com uma nova visão dos direitos, obrigações e deveres dos indivíduos. A questão era: como o “Estado soberano” deveria se relacionar com o “povo soberano”, que era reconhecido como a fonte legítima dos poderes do Estado. A maior parte da teoria liberal e liberal democrática tem sido forçada a enfrentar o dilema de encontrar um equilíbrio entre a força e o correto, o poder e a lei, os deveres e os direitos. Pois, embora o Estado deva ter o monopólio do poder coercitivo para proporcionar uma base segura sobre a qual o “livre comércio”, os negócios e a vida familiar possam prosperar, seu poder coercitivo e regulador deve ser contido de forma tal que seus agentes não interfiram com a liberdade política e social dos cidadãos individuais, com suas ações para atingir seus interesses particulares em relações competitivas uns com os outros.

Para compreendermos mais plenamente a natureza do liberalismo, é importante examinar seu desenvolvimento em detalhes. Somente compreendendo o surgimento da tradição liberal – e as questões que ela levantou sobre a natureza da soberania, do poder do Estado, dos direitos individuais e dos mecanismos de representação – é possível entender os fundamentos dos novos modelos democráticos que começaram a emergir nos séculos dezoito e dezenove. Contudo, não é possível ignorar “o momento Maquiavélico” nestes desenvolvimentos e, portanto, é necessário, em primeiro lugar, estudarmos o pensamento de Machiavelli. Machiavelli proporciona um contexto que

nos ajudará a entender muitos desenvolvimentos posteriores. Estes desenvolvimentos, por sua vez, culminaram em um novo modelo de democracia – ao qual me refiro aqui como “democracia protetora” – cuja exposição mais ampla encontra-se na obra de Jeremy Bentham e James S. Mill. A democracia protetora enfatizava a centralidade das instituições democráticas na tarefa de proteger os governados de tiranias de todos os tipos e da opressão por parte do estado em particular.

Da vida cívica ao poder do estado

A vida independente das cidades européias foi marcadamente enfraquecida pela queda do Império Romano. Mas ela não foi minada inteiramente, especialmente na Itália. Portanto, talvez não seja surpreendente encontrar, com o renovado desenvolvimento da vida urbana durante a Renascença, um renascimento do interesse no pensamento republicano da antiga Grécia e Roma. O ideal de “cidadania antiga em uma república” tornou-se um conceito duradouro no novo clima das cidades-estados independentes. Embora os pensadores deste período não endossassem simplesmente a concepção ateniense de democracia, o conceito clássico da *polis* tornou-se central para a teoria política das cidades italianas, principalmente em Florença (veja Pocock, 1975, esp. pp. 64-80). O problema em particular que tinha de ser enfrentado, contudo, era como as idéias da *polis* poderiam ser postas em prática nas circunstâncias específicas da Itália, circunstâncias que eram altamente instáveis. Desde que a civilização antiga tinha sofrido seu declínio e derrota, a questão era como poderiam certos valores serem mantidos em circunstâncias históricas radicalmente alteradas. Não poderia haver uma simples adoção dos modelos de governo do passado. Poucos compreenderam isso melhor que Machiavelli.

Machiavelli, freqüentemente considerado como o primeiro teórico do Estado moderno, procurou demonstrar como um equilíbrio adequado poderia ser encontrado entre os poderes do estado e os poderes dos cidadãos em dois textos-chave, *O Príncipe* e *Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Já há tempo demais, *O Príncipe* tem sido tomado como a principal contribuição de Machiavelli e isto levou a leituras bastante distorcidas de sua obra. Caso coloquemos maior ênfase em *Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, conforme estudiosos modernos argumentam que deveríamos (veja Gilbert, 1965; Pocock, 1975; Skinner, 1981), uma posição distinta e, em alguns casos, bastante atraente, emerge. O estado da história clássica revela, argumentava Machiavelli, que as três formas constitucionais de governo mais importantes, a monarquia, a aristocracia e a democracia, são inerentemente instáveis e tendem a criar um ciclo de degeneração e corrupção. Em passagens que encontram elementos paralelos em Platão e Aristóteles, Machiavelli afirmava que, após um período inicial de desenvolvimento positivo, a monarquia tende a decair e se tornar tirania, a aristocracia tende a se tornar oligarquia e a democracia, anarquia, a qual tende a ser sobrepujada, por sua vez, em favor da monarquia (*Comentários*, pp. 104-11).

Quando a geração que criou as antigas democracias morreu, surgiu uma situação:

na qual nenhum respeito era mostrado seja pelos indivíduos, seja pelo agente do governo e que era tal que, uma vez que todos faziam o que queriam, todos os tipos de abusos eram constantemente cometidos. O resultado era inevitável. Seja pela sugestão de alguns poucos homens bons ou porque esta anarquia tinha de ser eliminada de alguma forma, a principalidade foi novamente restaurada. E desta houve, etapa por etapa, um retorno à anarquia, como meio de transição... Este, portanto, é o ciclo pelo qual todas as nações passam, quer elas governem a si mesmas ou sejam governadas. (*Comentários*, pp. 108-9)

Machiavelli aponta diretamente para Atenas como exemplo de uma democracia que degenerou devido à sua incapacidade de proteger a si mesma da “arrogância da classe alta” e da “licenciosidade do público em geral” (*Comentários*, p. 110). O mundo político, argumentava, sempre foi um mundo de fluxo e caos em potencial.

Ao contrário de Platão e Aristóteles antes dele e Hobbes e Locke depois dele, Machiavelli não acreditava que havia um princípio dado ou fixo de organização (por exemplo, a divisão do trabalho ou os direitos naturais dos indivíduos) o qual seria a tarefa do governo articular e sustentar. Não havia uma estrutura natural ou dada por Deus para ordenar a vida política. Ao invés disso, era a tarefa da *política* criar ordem no mundo. Machiavelli concebia a política como a luta para conquistar, utilizar e conter o poder. À política, portanto, é atribuída uma posição proeminente na vida social como o principal elemento constitutivo da sociedade. Como tantos pensadores políticos de Platão em diante, Machiavelli concebeu “os homens em geral” como egoístas, preguiçosos, desconfiados e incapazes de fazer qualquer coisa boa a menos que fossem obrigados pela necessidade (veja *Comentários*, pp. 200-1, pp. 256-7). A questão era: sob quais circunstâncias um povo poderia suportar uma ordem política e se comprometer com o Estado? Ou, para colocar a questão em termos mais maquiavélicos, como poderia a *virtú*, “uma disposição de fazer o que fosse necessário para atingir a glória cívica”, poderia ser instilada em um povo?¹⁰

Machiavelli enfatizou dois dispositivos institucionais chave como críticos para a inculcação da *virtú*: a manutenção da adoração religiosa e a imposição da lei. A última, em particular, proporciona a base para compelir o povo a colocar os interesses da comunidade acima de seus próprios interesses: a lei pode “tornar bons os cidadãos”. Como pode a boa lei ser distinguida da má? A resposta é descortinada pela investigação histórica das formas com que a lei tem sido usada para promover a cultura e a grandeza cívicas. A instabilidade de todas as formas constitucionais singulares sugere que apenas

¹⁰ Ao colocar a questão desta forma e ao explorar uma resposta, estou seguindo a admirável análise de Quentin Skinner dos escritos de Machiavelli sobre este tema (1981, pp. 51-77).

elementos combinados dos sistemas governamentais da monarquia, da aristocracia e da democracia podem promover o tipo de cultura da qual a *virtú* depende. O melhor exemplo de um tal governo era, na opinião de Machiavelli, Roma: a criação em Roma de um “governo misto” estava diretamente ligada a sua duradoura glória.

Não é apenas a rota histórica para esta conclusão que é importante. O raciocínio de Machiavelli também é teoricamente inovador. Um “governo misto”, estruturado para compensar os defeitos de formas constitucionais individuais, tem maiores chances de conseguir equilibrar os interesses de agrupamentos sociais rivais, particularmente os dos ricos e dos pobres. O argumento de Machiavelli não deve ser confundido com argumentos posteriores sobre a separação dos poderes dentro do Estado e sobre governos representativos baseados em competição partidária. Apesar disso, seu argumento é o precursor destes, antecipando importantes aspectos de seus fundamentos lógicos. Se os ricos e os pobres podem ser envolvidos no processo de governo e seus interesses podem encontrar uma rota legítima para se expressarem por meio de uma divisão de funções entre eles, então eles serão forçados a adotar alguma forma de acomodação mútua. Sempre vigilantes de suas próprias posições, eles irão despender maiores esforços para assegurar que nenhuma lei seja aprovada em detrimento de seus interesses. O resultado de tais esforços seria, provavelmente, um corpo legal em que todas as partes estejam de acordo, no final. Contra a tradição dominante de seu tempo, Machiavelli afirmava que a existência de facções e dissensões, longe de erodir toda a possibilidade de leis boas e eficientes, pode ser condição para criá-las (Skinner, 1981, p. 63-6). Atingiu, assim, uma conclusão bem pouco convencional: a base da liberdade pode ser o conflito e a discordância.

Escritas tendo como pano de fundo a competição e guerra entre as cidades-estado da Itália do século dezesseis, a visão de Machiavelli foi de particular significado; pois seu argumento era de que as comunidades nunca cresceram em termos de “domínio ou riqueza”, exceto quando foram capazes de gozar de liberdade (*Comentários*, p. 275). Sob a tirania, seja ela imposta por um poder externo ou por um tirano “local”, as cidades ou estados se degeneraram, eventualmente. Isto significa “que dizer de uma cidade [ou Estado] que ela possui sua liberdade equivale a dizer que ela existe independente de qualquer autoridade, com exceção da autoridade da própria comunidade. Portanto, a liberdade vem a se equacionar com o auto-governo” (Skinner, 1981, p. 52). Se uma comunidade puder gozar da liberdade, como Machiavelli espera que uma Itália unida gozaria no futuro, ela provavelmente irá florescer. Machiavelli procurou reforçar este ponto referindo-se (não de forma totalmente consistente) à Atenas clássica (com suas disputas faccionais) e a Roma (com seus conflitos entre o Senado e os Plebeus) como exemplos de cidades que gozaram de liberdade e “cresceram enormemente” em períodos de tempo relativamente curtos (*Comentários*, p. 275).

Contudo, a preservação da liberdade depende de algo mais do que apenas uma constituição mista: “eterna vigilância”. Existem sempre ameaças à liberdade apresentadas, de um lado, pelos interesses particulares de facções e, do outro, pela concorrência entre os estados. Embora uma constituição mista seja essencial para

conter os primeiros, a melhor forma de um Estado enfrentar o desafio de Estados competidores é contê-los antes de ser contido. Uma política de expansão é, portanto, um pré-requisito necessário para a preservação da liberdade de uma coletividade: a aplicação da força é parte integral da manutenção da liberdade. Ao apresentar este argumento, Machiavelli estava firmemente colocando os fins do Estado ou da comunidade acima do indivíduo, tanto interna quanto externamente; as “razões de Estado” tinham prioridade sobre os direitos dos indivíduos. Os deveres de uma pessoa eram, em primeiro lugar, aqueles requeridos pela cidadania. Contudo, Machiavelli ligou esta ênfase clássica na primazia da vida cívica diretamente aos requisitos da “política do poder”. Surgiu daí o termo “maquiavelismo”, em sua acepção contemporânea mais “popular”: a política, ou estadística, e a perseguição incansável do poder tinham prioridade sobre os interesses do indivíduo e a moral privada. Assim, Machiavelli antecipou alguns dos dilemas do liberalismo, mas os resolveu de uma forma profundamente anti-liberal, garantindo prioridade à preservação da sociedade por quaisquer meios necessários.

A vida política é ambígua. Para criar a liberdade e a estabilidade política, pode nem sempre ser possível recorrer à lei e a um uso mínimo da força. Machiavelli inquestionavelmente preferia a liberdade à tirania, mas julgava que a última pode, freqüentemente, ser necessária para sustentar a primeira. Seu julgamento oscilava nervosamente entre a admiração de um povo livre e auto-governado e um líder poderoso, capaz de criar e defender a lei. Ele procurou reconciliar estas preferências distinguindo, por um lado, entre o tipo de política necessária para a inauguração do Estado ou para a liberação de um Estado da corrupção e, por outro lado, o tipo de política necessária para a manutenção do estado após este ter sido estabelecido. Um elemento de democracia era essencial à primeira, mas bem inadequado à última.

Em geral, contudo, Machiavelli acreditava que era difícil, senão impossível, sustentar um “governo livre” nas circunstâncias políticas reais da Europa. Assim, havia uma clara necessidade do déspota esclarecido para impor sua visão do Estado e da sociedade e para criar a possibilidade de ordem e harmonia. O Estado livre dependeria do Estado forte e expansionista para assegurar as condições de sua existência. O bom Estado era, antes de mais nada, o estado seguro e estável. Portanto, embora encontremos em Machiavelli as sementes de uma teoria da democracia – elementos de democracia são necessários para proteger os governados dos governantes e para proteger os governados de si mesmos – eles têm uma existência muito precária no contexto de outros aspectos de seu pensamento. O que emerge com mais força em seus escritos é a necessidade de uma força política organizada, suprema em seu próprio território e que perseguisse ativamente uma política de engrandecimento. Estas idéias foram decisivas para o desenvolvimento da noção do Estado moderno, mas estavam ainda a uma considerável distância de uma concepção plena e coerente de democracia.

Finalmente, quando se diz que Machiavelli defende elementos de um governo democrático, é muito importante definir claramente o que isso quer dizer (veja Plamenatz, 1963, vol. 1, pp. 36-40). Pelos padrões de sua época ele era, deve-se enfatizar, um democrata; ou seja, ele concebia a participação política em termos mais

amplos do que o simples envolvimento dos ricos e/ou nobres nos assuntos públicos. Juntamente com os antigos democratas gregos, ele desejava que o processo de governo incluísse artesões e pequenos comerciantes. “O povo”, ou os cidadãos, deveriam ser aqueles capazes de manter sua sobrevivência de forma autônoma. Ou seja, indivíduos dos quais se poderia esperar que tivessem um interesse substancial nos assuntos públicos. Estrangeiros, trabalhadores, servos e “dependentes” (uma categoria que incluía mulheres e crianças) não eram, contudo, considerados como possuindo um tal interesse. Os cidadãos eram homens com um “investimento no país” e de descendência inquestionavelmente local. Os assuntos públicos eram seus assuntos. Ademais, não havia espaço conceitual no pensamento de Machiavelli para aqueles cujos pontos de vista pudessem discordar radicalmente do que é convencionalmente definido como “assunto público”. A liberdade, como ele a entendia, não envolvia direitos de liberdade de expressão, crença e associação; ou seja, em suas mãos ela ainda não abarcava muitos dos elementos que se tornaram centrais para o liberalismo moderno.

Poder e soberania

O ressurgimento da preocupação com aspectos de “auto-governo” em Machiavelli e na Itália de Machiavelli, em termos mais gerais, teve uma influência significativa na Inglaterra, na França e na América do Norte do século dezoito. O problema de como a vida cívica deveria ser construída e a vida pública sustentada era um problema abordado por diversos pensadores. Embora o significado da cidadania ativa fosse progressivamente alterado – e, em muitos aspectos, despido de suas implicações mais desafiadoras – remanescentes deste ideal permaneceram, como veremos, e continuaram a exercer impacto. Mas no mundo de língua inglesa, em particular, estes remanescentes, na medida em que eram absorvidos, eram interpretados no contexto de poderosas correntes de pensamento, dominadas por conceitos monárquicos e religiosos (veja Pocock, 1975, parte III). O debate sobre a natureza e o âmbito dos poderes dos monarcas era um elemento central na formação do liberalismo inglês. Neste debate, Hobbes (1588-1679) ocupa um lugar crítico (e ambíguo).

Em *Leviatã* (1651), Hobbes retratou os seres humanos como profundamente interessados em si mesmos, sempre buscando “deleites mais intensos” e uma posição mais segura na sociedade, a partir da qual poderiam atingir seus fins. Os conflitos de interesse e a luta pelo poder definem a condição humana. Hobbes enfatizou “uma tendência geral de toda a humanidade, um perpétuo e irrequieto desejo por cada vez mais Poder que cessa apenas com a Morte” (*Leviatã*, p. 161). Desta posição, a idéia de que os seres humanos poderiam chegar a respeitar e confiar uns nos outros, honrar contratos e cooperar politicamente parecia realmente remota. Contudo escrevendo em meio à Guerra Civil Inglesa, Hobbes desejava mostrar que uma preocupação com interesses privados não tem de levar e não deveria levar, necessariamente, a

intermináveis conflitos e guerras. Para provar isto e estabelecer, por consequência, a forma adequada do estado, ele introduziu um “experimento de pensamento”. É importante examinarmos brevemente este “experimento”, pois ele revela de forma bastante aguda algumas questões que surgem quando se considera a relação entre o indivíduo e o Estado.

Hobbes imaginou uma situação em que os indivíduos estão em um estado de natureza – ou seja, uma situação sem um “Poder Comum”, ou Estado, para impor regras e restringir o comportamento – gozando dos “direitos naturais” de usar todos os meios para proteger suas vidas e fazer tudo que quisessem, contra quem quisessem e de “possuir, usar e gozar de tudo que ele(s) quisesse(m) ou pudesse(m) obter” (*Leviatã*, parte I, caps. 13-15). O resultando é uma constante luta pela sobrevivência: a famosa “guerra de todos contra todos”, de Hobbes. Neste estado de natureza, os indivíduos descobrem que a vida é “solitária, pobre, desagradável, brutal e curta” e que, portanto, evitar o dano e o risco de uma morte prematura e, ainda mais, assegurar condições de maior conforto, observar certas leis ou regras naturais, é necessário (parte I, cap. 13). Estas últimas são coisas às quais o indivíduo deve aderir ao lidar com outros para que haja espaço suficiente para acreditar que outros irão fazer o mesmo (veja Plamenatz, 1963, vol. 1, pp. 122-32, para uma discussão bastante clara destas idéias). Hobbes diz destas leis que “elas foram contratadas em um resultado simples, inteligível até para aqueles com as capacidades mais míseras; e este é, *Não faça a outro o que não queres que façam a ti mesmo*” (veja *Leviatã*, caps. 14 e 15). Muito do que ele diz sobre as leis da natureza é ambíguo (acima de tudo, sua relação com a “vontade de Deus”), mas não precisamos nos preocupar aqui com estas dificuldades. Pois o problema-chave, do ponto de vista de Hobbes, é: sob quais condições os indivíduos confiarão uns nos outros o suficiente para “abrir mão de seu direito a todas as coisas” de modo que o interesse a longo prazo na segurança e na paz possa ser mantido? Como podem os indivíduos fazer uma barganha uns com os outros quando pode ser, em certas circunstâncias, do interesse de algumas pessoas rompê-la? Um acordo entre indivíduos para assegurar a regulamentação de suas vidas é necessário e, contudo, parece uma meta impossível.

Em resumo, o argumento de Hobbes é o seguinte: se os indivíduos abrirem mão de seus direitos transferindo-os para uma poderosa autoridade que possa forçá-los a manter suas promessas e tratados, uma esfera privada e pública, uma sociedade e um estado eficientes e legítimos podem ser formados. Assim, um contrato entre os indivíduos é essencial: um contrato social. Ele consiste de indivíduos entregando seus direitos de auto-governo a uma única autoridade (dali por diante autorizada a agir em benefício deles) com a condição de que todos os outros indivíduos façam o mesmo. Uma relação sem igual de autoridade é o resultado: a relação do soberano com o súdito. Um poder político sem igual é criado: o exercício do poder soberano, ou soberania, o uso autorizado (e, portanto, legítimo) do poder pela pessoa ou assembléia estabelecida como soberana (veja Benn, 1955; Peters, 1956).

É importante enfatizar que, na opinião de Hobbes, embora a soberania deva ser auto-perpetuante, una e, em última instância, absoluta, ela é estabelecida pela

autoridade conferida pelo povo (*Leviatã*, p. 227-8). O direito do soberano de comandar e o dever do súdito de obedecer são o resultado de um “consenso”, entendendo-se este como as circunstâncias com as quais os indivíduos concordariam caso tivesse realmente sido firmado um contrato social. Embora haja pouco sobre a concepção de Estado de Hobbes que hoje considerássemos representativo, ele argumenta, de fato, que o povo governa por meio do soberano. O soberano é seu representante: “Uma multidão de homens torna-se *Uma Pessoa* quando eles são Representados por um homem ou uma Pessoa” (*Leviatã*, p. 220). Por meio da soberania uma pluralidade de vozes e interesses pode se tornar “uma vontade” e falar-se de um Estado soberano, afirmava Hobbes, presume uma tal unidade. Portanto, sua posição é uma com todos aqueles que argumentam a importância do governo por consentimento e rejeitam o “direito divino dos reis” e, de forma mais genérica, a autoridade da tradição. Contudo, suas conclusões vão totalmente contra aqueles que, freqüentemente, utilizam este tipo de argumento para explicar a necessidade de algum tipo de soberania popular ou governo representativo democrático (veja Peters, 1956, cap. 9).

A posição de Hobbes marca o início da preocupação moderna com a necessidade tanto de estabelecer a liberdade do indivíduo quanto de imbuir o Estado de poder suficiente para que ele possa garantir a ordem social e política. Ela é uma contribuição decisiva para a formação da tradição liberal, mas é uma contribuição que combina, como o pensamento de Machiavelli, elementos profundamente liberais e anti-liberais. Ela é liberal porque Hobbes estava preocupado em desvelar as melhores circunstâncias para que a natureza humana pudesse se expressar; explicar ou deduzir a forma mais adequada de sociedade e de Estado usando como referência um mundo de “indivíduos livres e iguais”; e enfatizar, de forma nova, a importância do consentimento na criação de um contrato ou barganha, não apenas para regular os assuntos humanos e para assegurar um certo nível de independência e escolha na sociedade, mas também para legitimar, ou seja, justificar, uma tal regulamentação. Contudo, a posição de Hobbes também é bastante anti-liberal: suas conclusões políticas enfatizam a necessidade de um Estado virtualmente todo poderoso para criar as leis e assegurar as condições de vida política e social. Hobbes não estava realmente pedindo a seus contemporâneos que fizessem um contrato; ele estava lhes pedindo que reconhecessem a natureza razoável das obrigações que se seguem caso se presumisse que um tal contrato tinha sido firmado (*Leviatã*, p. 728; veja Macpherson, 1968, p. 45). Sua concepção destas obrigações inclinava drasticamente a balança entre as afirmativas de individualidade, por um lado, e o poder do Estado, por outro, em favor do último. O poder soberano do Estado moderno estava estabelecido, mas a capacidade dos cidadãos para ações independentes – não obstante, devemos novamente enfatizar, ele estivesse se referindo a cidadãos do sexo masculino com “alta posição” e substanciais propriedades – estava comprometido radicalmente. Hobbes procurava defender uma esfera livre da interferência do Estado na qual o comércio e a família patriarcal pudessem florescer: a sociedade civil. Mas sua obra falhou, em última instância, em articular os princípios ou as instituições necessárias para delimitar a ação do Estado.

Cidadania e o estado constitucional

A famosa objeção de John Locke ao argumento hobbesiano de que os indivíduos poderiam ter uma vida “pacífica e cômoda” uns com os outros se fossem governados pelos ditames de um soberano indivisível, antecipou toda a tradição da democracia protetora. Ele disse deste tipo de argumento: “Isto é pensar que os Homens são tão tolos que tomam o cuidado de evitar o Malefício que pode ser feito contra eles por *Furões* ou *Raposas*, mas contentam-se, não, consideram ser isso a Segurança, em ser devorados por *Leões*” (Locke, *Two Treatises of Government*, p. 372, para. 93). Em outras palavras, é difícil crer que pessoas que não confiam plenamente umas nas outras depositariam sua confiança em um governante todo poderoso para que este cuidasse de seus interesses. Locke (1632-1704) aprovou a revolução e o acordo de 1688 na Inglaterra, o qual impôs certos limites constitucionais à autoridade da Coroa. Ele rejeitava a noção de um grande Estado proeminente em todas as esferas. Para ele, a instituição do “governo” pode e deve ser concebida como um “instrumento” para a defesa da “vida, da liberdade e do estado” de seus cidadãos; ou seja, a *raison d'être* do governo é a proteção dos direitos dos indivíduos conforme estabelecidos pela vontade de Deus e sacramentados pela lei (veja Dunn, 1969, parte 3).

Locke pensava, como Hobbes, que o estabelecimento do mundo político seguiu-se à existência anterior de indivíduos com direitos naturais. Como Hobbes, ele estava preocupado em descobrir qual forma legítima o governo deveria assumir e sobre as condições para manter a segurança, a paz e a liberdade. Mas a forma como ele concebia estas coisas era consideravelmente diferente. No segundo dos *Dois Tratados de Governo* (publicado pela primeira vez em 1690), Locke inicia com a proposição de que os indivíduos estão, originariamente, em um estado de natureza, um “Estado de perfeita Liberdade para ordenar suas Ações e dispor de suas Posses e Pessoas como julgarem melhor, dentro dos limites da Lei da Natureza, sem pedir licença ou depender da vontade de qualquer outro Homem” (*Dois Tratados*, p. 309, para. 4). Este estado de natureza – a forma básica da associação humana – é um estado de liberdade mas não um “estado de licenciosidade”. Os indivíduos estão presos pelo dever a Deus e governados apenas pela lei da natureza. A lei da natureza (cujo significado preciso é difícil determinar nos *Dois Tratados*) especifica princípios básicos de moralidade: os indivíduos não devem tirar suas próprias vidas, devem tentar preservar uns aos outros e não devem infringir na liberdade uns dos outros. A lei pode ser compreendida pela razão humana, mas é criação de Deus, o “Criador infinitamente sábio” (*Dois Tratados*, p. 311, para. 6).

No estado de natureza, os humanos são livres e iguais porque a razão os torna capazes de racionalidade, de seguir a lei da natureza. Eles gozam de direitos naturais. O direito de cada indivíduo de governar seus próprios assuntos e de forçar a lei da natureza contra transgressores é pressuposto, como o é a obrigação de respeitar os direitos de outros. Os indivíduos têm o direito de dispor de seu próprio labor e de possuir propriedades. O direito à propriedade é um direito de “vida, liberdade e Estado” (*Dois Tratados*, p. 395, para. 123), embora Locke também use o termo

“propriedade” no sentido mais restrito que implica o uso exclusivo de objetos (cf. Macpherson, 1962; Plamenatz, 1963; Dunn, 1969).

A obediência à lei da natureza, de acordo com Locke, assegura que o estado da natureza não é um estado de guerra. Contudo, os direitos naturais dos indivíduos nem sempre estão a salvo no estado de natureza, pois certos “inconvenientes” existem: nem todos os indivíduos respeitam plenamente os direitos dos outros; quando cada indivíduo tem para si a função de impor a lei da natureza, existem demasiados juízes e, daí, surgem os conflitos de interpretação sobre o sentido da lei; e quando as pessoas estão frouxamente organizadas elas ficam vulneráveis a agressões externas (*Dois Tratados*, pp. 316-17, para. 13). O “inconveniente” central sofrido pode ser resumido como a regulamentação inadequada da propriedade em seu senso amplo: o direito à “vida, à liberdade e ao Estado” (p. 308, para. 3 e pp. 395-6, para. 124). A propriedade existe antes da sociedade e do Estado; e a dificuldade de regulá-la é a razão crítica que compele “homens igualmente livres” a estabelecer ambos. Assim, a solução para o inconveniente do estado de natureza é um acordo ou contrato para criar, primeiro, uma sociedade independente e, segundo, uma sociedade política, ou governo (*Dois Tratados*, pp. 372-6, paras. 94-7; veja Laslett, 1963). A distinção entre estes dois acordos é importante, pois torna claro que a autoridade é entregue ao governo pelos indivíduos em uma sociedade, com o propósito de que este procure atingir os fins dos governados; e, se esses fins não forem representados adequadamente, o juiz final é o povo, os cidadãos do estado, que podem dispensar tanto seus deputados quanto, se necessário, a própria forma existente de governo.

Na opinião de Locke, deve-se enfatizar, a formação do estado não assinala a transferência dos direitos de todos os súditos para o Estado (*Dois Tratados*, pp. 402-3, para. 135 e pp. 412-13, para. 149). Os direitos de criar as leis e impô-las (direitos legislativo e executivo) são transferidos, mas o processo como um todo existe sob a condição de que o Estado se apegue a seu propósito essencial: a preservação da “vida, da liberdade e do Estado”. O poder soberano, ou seja, permanece, em última instância, nas mãos do povo. O corpo legislativo sanciona as regras como agente do povo de acordo com a lei da natureza e o poder executivo (ao qual Locke também ligou o judiciário) impõe o sistema legal. Esta separação dos poderes era importante porque:

Pode ser uma tentação muito grande para a fragilidade humana buscar o Poder, pois as mesmas Pessoas que têm o Poder de fazer as Leis, também têm em suas mãos o poder de executá-las; devido a isso, elas podem se eximir da Obediência às Leis que fazem e adequar a Lei, tanto em sua criação quanto em sua execução, a sua própria vantagem pessoal e, portanto, vir a ter interesses distintos do restante da comunidade, contrários ao fim da Sociedade e do Governo. (*Dois Tratados*, p. 410, para. 143)

Assim, a integridade e os fins últimos da sociedade requerem um Estado constitucional no qual o “poder público” é legalmente circunscrito e dividido. Locke acreditava que uma monarquia constitucional que detivesse o poder executivo e uma assembléia

parlamentar que detivesse os direitos à legislação eram desejáveis, embora ele não considerasse esta a única forma que o governo poderia assumir e seus pontos de vista são compatíveis com várias outras concepções de instituições políticas.

As regras do governo e sua legitimidade são sustentadas pelo consentimento de indivíduos. “Consentimento” é uma noção crucial e difícil nos escritos de Locke. Ele pode ser interpretado de forma a sugerir que apenas o acordo pessoal dos indivíduos em contínua atividade seria suficiente para assegurar um sentido de obediência, ou seja, assegurar a autoridade e legitimidade de um governo (Plamenatz, 1963, vol. 1, p. 228). Contudo, Locke parece ter pensado que o consentimento ativo dos indivíduos é crucial apenas para a inauguração de um estado legítimo. Dali por diante, o consentimento deveria seguir as decisões da maioria dos representantes “do povo”, na medida em que estes, os depositários do governo, mantivessem o contrato original e seus acordos para garantir a “vida, a liberdade e o Estado”. (Veja Lukes, 1973, pp. 80-1 e Dunn, 1980, pp. 36-7 para uma discussão detalhada das questões envolvidas.) Se eles o fizessem, surgiria por consequência o dever de se obedecer à lei. Mas se aqueles que governam desrespeitassem os termos do contrato com uma série de atos políticos tirânicos, a rebelião para formar um novo governo, argumentava Locke, poderia não apenas ser inevitável, mas justificada.

Para Locke, a atividade política é instrumental; ela assegura a estrutura ou as condições para a liberdade, de modo que os fins privados dos indivíduos possam ser atingidos na sociedade civil. A criação de uma comunidade política ou governo é o fardo que os indivíduos têm de carregar para assegurar seus fins. Assim, a participação em uma comunidade política, ou seja, a cidadania, investe o indivíduo com responsabilidades e direitos, deveres e poderes, restrições e liberdades (Laslett, 1963, pp. 134-5). Em relação às idéias de Hobbes, este ponto de vista é muito significativo e radical. Ele ajudou a inaugurar um dos mais centrais princípios do liberalismo europeu: que o Estado existe para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juízes de seus próprios interesses; e que, portanto, o Estado deve ter sua esfera de ação restrita e sua prática limitada de modo a garantir o máximo de liberdade possível a cada cidadão. Na maioria das questões, foram as idéias de Locke e não as de Hobbes que ajudaram a estabelecer os fundamentos para o desenvolvimento do liberalismo e preparar o caminho para a tradição de governos populares representativos. Comparado a Hobbes, a influência de Locke no mundo da política prática tem sido considerável.

Os escritos de Locke parecem apontar para várias direções ao mesmo tempo. Eles sugerem a importância de assegurar os direitos dos indivíduos, a soberania popular, o governo da maioria e um sistema representativo de governo parlamentar: uma antecipação direta de aspectos-chave do governo britânico conforme se desenvolveu no século dezenove e no início do século vinte. Mas, na melhor das hipóteses, estas idéias encontravam-se apenas em forma rudimentar e é certo que Locke não previu muitos dos componentes vitais do governo democrático representativo como, por exemplo, a competição entre partidos, o governo partidário e a manutenção da

liberdade política independente de classe, sexo, cor e credo (cf. Laslett, 1963, p. 123). A obra de Locke não impõe como condição para o governo legítimo, ou o governo por consentimento, a existência de eleições periódicas de uma assembléia legislativa e, muito menos, o sufrágio universal. (Locke quase certamente não teria discordado de uma franquia baseada estritamente nos valores das propriedades de homens adultos. Cf. Plamenatz, 1963, pp. 231, 251-2; Dunn, 1969, cap. 10). Ademais, ele não desenvolveu um estudo detalhado dos limites dentro dos quais o estado poderia interferir na vida das pessoas e sob quais condições a desobediência civil seria justificada. Ele pensava que o poder político era detido “em confiança” por e para o povo, mas não conseguiu especificar adequadamente quem deveria ser considerado “o povo” e sob que condições essa “confiança” deveria ser entregue. Ele certamente não pensava que um tal poder poderia ser exercido diretamente pelos próprios cidadãos, ou seja, em alguma forma de governo direto ou auto-governo. Embora Locke fosse inquestionavelmente um dos primeiros grandes campeões do liberalismo – e embora suas obras tenham claramente estimulado o desenvolvimento dos governos liberais e democráticos, o que podemos chamar democracia liberal, especialmente a variante “protetora” (cf. Dunn, 1980, pp. 53-77) – ele não pode, em última instância, ser considerado um democrata sem uma cuidadosa qualificação.

A separação dos poderes

Já se disse algumas vezes que, embora Locke tenha apresentado considerações sobre os princípios de governo, foi o filósofo e teórico político francês Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu (1689-1755) quem melhor compreendeu a necessidade de inovações institucionais para se atingir um governo representativo reformado. Há alguma verdade nisso. Montesquieu nunca justificou de qualquer maneira sua preferência por um governo limitado. Em termos amplos, ele era um seguidor de Locke, um defensor do que considerava serem noções distintamente “inglesas” de liberdade, tolerância e moderação que, afirmava, eram admiravelmente expressas pela própria constituição inglesa: “o espelho da liberdade”. Tendo como pano de fundo uma nítida insatisfação com o governo absolutista (o governo de Luís XIV em particular), ele começou a se preocupar com a forma de assegurar um regime representativo dedicado à liberdade e capaz de minimizar a corrupção e os monopólios inaceitáveis de privilégios. Locke escreveu pouco sobre as características desejáveis do poder estatal ou sobre as formas pelas quais o poder público poderia ser organizado, enquanto que Montesquieu devotou considerável energia a esta questão. Ele analisou várias condições de liberdade, mas aquela que é mais notável em sua obra relaciona-se à maneira como as constituições poderiam definir limites invioláveis à ação do estado.

Montesquieu defendeu o governo constitucional como o mecanismo central para garantir os direitos do indivíduo (homem, adulto, dono de propriedades). Embora acreditasse em uma lei natural dada e imutável, sua obra indica uma preocupação tão

grande, senão maior, com o desenvolvimento de um sistema de lei positiva: uma estrutura legal formal, explicitamente projetada para regular a vida pública e privada. Ele defendia urgentemente a idéia de uma sociedade na qual as capacidades e energias dos “indivíduos” tivessem livre curso sabendo que interesses nascidos na esfera privada seriam protegidos. Montesquieu considerava como certo que sempre “existem pessoas distintas por seu nascimento, riquezas e honras” que têm “direito a barrar a licenciosidade do povo” (*O Espírito das Leis*, p. 71 (publicado pela primeira vez em 1748)); e também considerava como certo que existem muitas pessoas (entre outras, trabalhadores e aqueles sem alguma riqueza substancial) que “estão em uma situação tão mísera que podemos considerar que não têm vontade própria”. Apesar disso, sua obra apresentou, de forma decisiva, a idéia de um Estado constitucional que deveria manter a lei e a ordem no país e proporcionar proteção contra agressores externos. Ele não usou diretamente o termo “Estado Constitucional”, mas os argumentos que desenvolveu visavam, em parte, a “despersonalizar” a estrutura de poder do Estado de modo que ela se tornasse menos vulnerável a abusos por parte de indivíduos ou grupos.

Montesquieu admirava bastante a *polis* clássica (cf. Keohane, 1972). Ele tinha em elevada estima o ideal de cidadania ativa, a dedicação à vida da comunidade política e o profundo senso de dever cívico que animavam o mundo antigo. Mas as condições gerais que levaram ao florescimento das cidades-estado, argumentava ele, tinham desaparecido para sempre.

Como no país da liberdade, todo homem que é, supostamente, um agente livre, deveria ser seu próprio governante; o poder legislativo deveria residir nas mãos do povo como um todo. Mas, uma vez que isto é impossível em grandes estados e, em pequenos estados, está sujeito a muitos inconvenientes, é justo que o povo utilize de seus representantes para efetuar as transações que não puder efetuar por si mesmo. (*O Espírito das Leis*, p. 71)

O surgimento de Estados que controlavam territórios substanciais e a difusão do livre comércio e da economia de mercado criaram uma tendência irreversível na direção da heterogeneidade social e política. O contraste entre o antigo e o moderno, de acordo com Montesquieu, era o contraste entre comunidades locais e estreitamente unidas, uma economia frugal, uma preocupação com a igualdade e a disciplina cívica para promover uma cidadania ativa, por um lado e grandes nações-estados, hierarquias burocráticas centralizadas, sociedades comerciais frouxamente conectadas, desigualdade de fortunas e a dedicação livre a interesses privados, por outro lado (*O Espírito das Leis*, pp. 15-21, 44ff; Krouse, 1983, pp. 59-60). Sob as condições da vida moderna, a forma de governo preferida por Montesquieu era um sistema estatal modelado na monarquia constitucional da Inglaterra.

A interpretação de Montesquieu da constituição inglesa tem sido alvo de muitas críticas; frequentemente, ela não é considerada nem original, nem acurada. Contudo, o que ele tinha a dizer sobre ela teve influência, especialmente sobre alguns dos

fundadores de novas comunidades políticas, notadamente na América do Norte. Conquanto os filósofos clássicos gregos, bem como figuras como Machiavelli e Locke tivessem compreendido o significado de um “estado misto” ou de “divisão de poderes” para a manutenção da liberdade, Montesquieu tornou estes conceitos centrais em seus ensinamentos gerais. O Estado deve organizar a representação dos interesses de diferentes e poderosos “grupos”; ou seja, ele deve ser um “regime misto” equilibrando as posições da monarquia, da aristocracia e “do povo”. Sem uma tal representação a lei, segundo ele, sempre se inclinará a interesses particulares, os governos se estagnarão e a ordem política ficará vulnerável, a longo prazo. De acordo com este ponto de vista, a aristocracia era essencial para manter de forma efetiva o equilíbrio entre a monarquia e “o povo”, os quais, quando deixados livres para fazerem o que quiserem, se inclinam para o despotismo. Mas a liberdade do indivíduo e um governo moderado dependem, acima de tudo, de garantias particulares contra a opressão:

constantes experiências nos mostraram que todo homem investido de poder está apto a abusar dele e a levar sua autoridade tão longe quanto possível... Para prevenir este abuso, é necessário, pela própria natureza das coisas, que hajam limites ao poder. Um governo pode ser constituído de tal forma que nenhum homem seja impelido a fazer coisas às quais a lei não o obrigue, nem forçado a se abster de coisas que a lei permite. (*O Espírito das Leis*, p. 69)

Montesquieu distinguiu, de forma mais precisa que Locke, o executivo, o legislativo e o judiciário. E adotava firmemente a noção de que não haveria qualquer liberdade digna desse nome “onde o mesmo homem ou o mesmo grupo, sejam eles nobres ou do povo, exercessem os três poderes, o poder de promulgar as leis, o poder de executar as resoluções públicas e o poder de julgar as causas dos indivíduos” (*O Espírito das Leis*, p. 70). Em um capítulo famoso do *Espírito das Leis* (Livro XI, cap. 6, pp. 69-75), Montesquieu argumentou que, sob as condições modernas, a liberdade só pode se basear na cuidadosa criação de uma separação e de um equilíbrio institucionalizados dos poderes do estado. Anteriormente, a idéia de um governo misto tendia a significar uma “participação” limitada de diferentes estados dentro do Estado. Mas, ao defender uma constituição baseada em três órgãos distintos, com poderes legais separados, Montesquieu estabeleceu firmemente uma idéia que seria crítica em tentativas de restringir a autoridade altamente centralizada, por um lado, e assegurar que um “governo virtuoso” dependesse menos de indivíduos heróicos ou disciplina cívica e mais de um sistema de barreiras e equilíbrios, por outro lado.

O poder executivo deveria estar nas mãos do monarca; uma vez que este ramo do governo “tem a necessidade de fazer despachos”, argumentava Montesquieu, “é melhor que seja administrado por um que por muitos” (*O Espírito das Leis*, p. 72). A liderança decisiva, a criação de políticas, a administração eficiente da lei e a capacidade de sustentar um conjunto claro de prioridades políticas são marcas de um “executivo

glorioso”. Portanto, o executivo deveria ter o poder de vetar legislações inaceitáveis (legislações que considerassem como interferências em seu poder), regular as reuniões do corpo legislativo (seus horários e duração) e controlar, entre outras coisas, o exército pois, “pela própria natureza da coisa, seus negócios consistem mais em ação do que em deliberação” (pp. 70-4). Por outro lado, os poderes do monarca devem ser restritos pela lei. Para atingir este fim, é vital que o corpo legislativo detenha não apenas o direito de deliberar a política, emendar e alterar a lei, mas também o direito de vetar o executivo por razão de atos ilegais, de restringir a esfera de ação do executivo retendo o controle da base fiscal do estado e, se necessário, debandar o exército ou controlá-lo pela provisão de finanças em uma base anual (p. 74). Tudo isso Montesquieu afirmava ter coletado da constituição inglesa de sua época. Nesta ele também encontrou bases para aprovar a divisão do poder legislativo em duas câmaras: uma para os nobres, hereditária, e outra para os representantes “do povo”, indivíduos de distinção periodicamente eleitos para servir como depositários dos interesses do eleitorado (responsáveis perante estes, tendo, inclusive, que responder por seus atos diretamente a eles). Entre as duas câmaras, os pontos de vista e interesses de todas as opiniões “dignas” seriam respeitados. Os nobres reteriam o direito de rejeitar legislações, e “os comuns” teriam o poder de iniciativa legal. Separado destes dois corpos deveria estar o judiciário. Locke tinha pensado no judiciário como um braço do executivo, mas Montesquieu julgava que sua independência era crucial para a proteção dos direitos dos indivíduos. Sem um judiciário independente, as pessoas poderiam ter de enfrentar o aterrador poder de um executor, legislador, juiz e júri combinados em uma só pessoa e, nesse caso, os direitos certamente não poderiam ser garantidos.

A análise de Montesquieu da separação dos poderes não foi nem sistemática nem totalmente coerente. Por exemplo, os poderes precisos do executivo e a legislatura ficaram bastante ambíguos. Apesar disso, sua explicação das questões gerais foram mais penetrantes do que a de qualquer um de seus predecessores. Como já foi observado,

Onde outros antes de Montesquieu, para a defesa da liberdade e contra o abuso do poder, tinham apelado para o direito natural e a lei natural, ou para um contrato social cujos termos imporiam obrigações a governantes e governados, ou a um direito de revolta popular contra governos que violassem sua confiança, ele proclamou a necessidade de um governo constitucional, com poderes políticos distribuídos de forma tal que todos que participassem do poder e que se sentissem tentados a abusar dele encontrassem outros que também teriam poder e que estivessem dispostos a impedi-los ou puni-los. A liberdade não floresce porque os homens têm direitos naturais ou porque eles se revoltam se os governantes os pressionam demais; ela floresce porque o poder é de tal forma distribuído e organizado que qualquer um que se sinta tentado a abusar dele encontra restrições legais em seu caminho. (Plamenatz, 1963, vol. 1, pp. 292-3)

O maior significado dos escritos políticos de Montesquieu jaz em sua tese de que, em

um mundo em que os indivíduos são ambiciosos e colocam seus interesses particulares acima de todos os outros, devem ser criadas instituições que possam converter tais ambições em um governo bom e eficiente (veja Krouse, 1983, pp. 61-2). Ao institucionalizar uma separação dos poderes e proporcionar um foro dentro do Estado onde os grupos e facções conflitantes possam se enfrentar, Montesquieu julgava estar apresentando um arranjo político extremamente prático e valioso para o mundo moderno: um mundo dividido adequadamente em uma “esfera pública” (da política estatal), governada exclusivamente pelos homens e em uma “esfera privada” (da economia, da vida familiar, das mulheres e crianças).

Contudo, ao explorar as relações entre a sociedade civil e o estado, Montesquieu, em última instância, falhou em estabelecer argumentos e mecanismos adequados para a proteção da esfera da iniciativa privada. Ele despendeu um enorme esforço para tentar explicar as variações nas estruturas políticas referindo-se a condições geográficas, climáticas e históricas. Estas últimas determinavam, de acordo com ele, a natureza específica das leis e dos costumes e das práticas das nações e dos Estados. As possibilidades políticas eram circunscritas por fatores geo-climáticos e pela organização do poder. Este ponto é, certamente, plausível, mas gerou várias dificuldades relativas à necessidade de reconciliar, por um lado, a idéia de que havia considerável espaço para mudanças constitucionais e, por outro lado, a idéia de que a vida política era determinada por circunstâncias históricas e naturais além do controle de agentes em particular. Em segundo lugar, havia uma dificuldade fundamental no núcleo mesmo de sua concepção de liberdade. A liberdade, escreveu Montesquieu, “é o direito de fazer tudo que a lei permite”. As pessoas são livres para se dedicarem a suas atividades dentro da estrutura da lei. Mas se a liberdade é definida em relação direta com a lei, não há possibilidade de se argumentar coerentemente que a liberdade possa depender da alteração da lei ou de que a própria lei posa, sob certas circunstâncias, articular a tirania. A despeito da defesa feita por Montesquieu de importantes inovações institucionais, ele resolveu formalmente o dilema do equilíbrio das relações entre o Estado e a sociedade, em favor do primeiro; ou seja, em favor dos criadores de leis. Em termos democráticos, sua posição seria mais aceitável se ele tivesse proposto que os criadores de leis teriam de responder por suas ações perante o povo. Mas Montesquieu considerava que poucas pessoas poderiam ser eleitores em potencial; ele não concebeu que os legisladores ou os representantes tivessem de prestar contas ao eleitorado e atribuiu ao monarca vastos poderes, inclusive a capacidade de dissolver o legislativo. Além disso, ele ignorou questões importantes que tinham sido centrais para Locke: o direito dos cidadãos de dispensarem seus “representantes” ou alterar sua forma de governo, caso houvesse necessidade. No pensamento de Montesquieu, o governo continuava a ter que, em última instância, prestar contas apenas aos governantes. Ele não antecipou, nem teria aprovado, os desenvolvimentos posteriores na teoria e prática da democracia, embora sua obra tenha tido, como veremos, um impacto significativo sobre os constitucionalistas liberais.

A idéia da democracia protetora: resumo e elaboração

Desde Machiavelli e Hobbes, uma (se não a) questão central da teoria política liberal tem sido como, em um mundo marcado pela procura legítima e razoável de interesses pessoais, o governo pode ser sustentado e qual forma este governo deve assumir. Hobbes era o teórico *par excellence* que se afastou sistematicamente dos pressupostos da democracia clássica; apenas um forte estado protetor poderia reduzir adequadamente os perigos enfrentados pelos cidadãos quando deixados por sua própria conta. A modificação deste argumento feita por Locke foi decisiva: não haviam boas razões para supor que os governantes, por sua própria iniciativa, proporcionariam uma estrutura adequada na qual os cidadãos pudessem se dedicar livremente a seus interesses. De formas diferentes, mas complementares, Locke e Montesquieu argumentaram que devem haver limites ao poder político legalmente sancionado. Mas nenhum destes pensadores desenvolveu seus argumentos até o que hoje nos parece ser sua conclusão lógica. A proteção da liberdade requer uma forma de igualdade política entre todos os indivíduos maduros: uma capacidade formalmente igual de proteger seus interesses dos atos arbitrários do Estado ou de outros cidadãos. Somente quando esta noção foi desenvolvida sistematicamente, a teoria protetora da democracia foi plenamente expressa, embora tenha-se argumentado aqui que muitos dos elementos centrais desta teoria encontram sua origem e análise mais sucinta nos escritos políticos dos séculos dezessete e dezoito.

Iremos nos concentrar, a seguir, em duas afirmativas clássicas sobre a teoria protetora da democracia: a filosofia política de um dos principais arquitetos da constituição norte-americana: James Madison (1751-1836); e as idéias de dois dos principais arautos do “liberalismo inglês” do século dezanove: Jeremy Bentham (1748-1832) e James Mill (1773-1836). Em suas mãos, a teoria protetora da democracia liberal recebeu o que pode ser considerada sua elaboração mais importante: os governantes devem ser obrigados a prestar contas aos governados por meio de mecanismos políticos (o voto secreto, a votação regular, a competição entre representantes em potencial, entre outras coisas) que dêem aos cidadãos formas satisfatórias de escolher, autorizar e controlar as decisões políticas. Por meio destes mecanismos, argumentou-se, poderia-se obter um equilíbrio entre força e direito, autoridade e liberdade. Mas, a despeito deste passo decisivo, quem exatamente deveria ser considerado um “indivíduo” e qual a exata natureza de sua suposta participação política: estas questões ainda continuavam indefinidas.

O problema das facções

Em uma série de notáveis escritos no livro *O Federalista* (publicado em 1788), Madison traduziu algumas das mais notáveis idéias de Hobbes, Locke e Montesquieu em uma teoria e uma estratégia políticas coerentes. Ele aceitou, seguindo a tradição

de Hobbes, que a política se baseia em auto-interesse. Seguindo Locke, ele reconheceu a importância central de proteger a liberdade dos indivíduos por meio da instituição de um poder público que fosse legalmente circunscrito e responsável, em última instância, perante os governados. E, seguindo Montesquieu, ele considerou o princípio de uma separação dos poderes como central para a formação de um Estado legítimo. Mas sua posição pode ser, talvez, melhor compreendida em relação a sua abordagem da democracia clássica.

Ao contrário de Montesquieu, que admirava as antigas repúblicas mas julgava seu “espírito” minado pelas forças da “modernização”, Madison foi extremamente crítico tanto das repúblicas quanto de seu espírito. Seu julgamento é similar ao de Platão e, algumas vezes, ainda mais severo. De acordo com Madison, “a democracia pura” (com o que ele quer dizer sociedades “consistindo de um pequeno número de cidadãos que se reúnem e administram o governo pessoalmente”) sempre foi intolerante, injusta e instável. Na política destes Estados, as paixões ou interesses comuns, sentidos pela maioria dos cidadãos, geralmente molda os julgamentos políticos, as políticas e as ações. Ademais, a natureza direta de toda a “comunicação e acordo” significa, invariavelmente, que “não há nada para barrar os estímulos de se sacrificar o partido mais fraco ou um indivíduo indesejável” (Madison, *O Federalista*, no. 10, p. 20). Como consequência, as democracias puras “têm sido espetáculos de turbulência e contenção” e sempre foram “incompatíveis com a segurança pessoal ou os direitos de propriedade”. Não é surpresa que “elas tenham tido, em geral, vidas curtas e que tenham tido mortes violentas”. Madison é contundente acerca de “políticos teóricos” que “patrocinaram esta espécie de governo e erroneamente supuseram que, reduzindo a humanidade a uma perfeita igualdade em seus direitos políticos, a estariam, ao mesmo tempo, igualando e assimilando em suas posses, suas opiniões e suas paixões” (*O Federalista*, no. 10, p. 20). A história atesta que tais suposições estão longe da verdade.

A dissensão, a discussão, o embate de julgamentos, os conflitos de interesse e a constante formação de facções rivais e competitivas são inevitáveis. São inevitáveis porque suas causas “estão semeadas na natureza do homem” (*O Federalista*, no. 10, p. 18). A diversidade de capacidades e de faculdades, a falibilidade do raciocínio e do julgamento, o zelo por uma opinião rápida, a filiação a diferentes líderes, bem como um desejo por um vasto leque de diferentes objetivos, todos constituem “obstáculos insuperáveis” à uniformidade na interpretação de prioridades e interesses. A razão e a auto-estima estão intimamente conectadas, criando uma influência recíproca entre racionalidade e paixão. Onde a virtude cívica foi proclamada, ela foi, em geral, uma máscara para incessantes ações baseadas em interesses pessoais. A busca por proeminência, pelo poder e pelo lucro são elementos inescapáveis da condição humana que, constantemente

dividiram a humanidade... inflamando-a com animosidade mútua e tornando-a muito mais disposta a afligir-se e oprimir-se mutuamente do que a cooperar pelo bem

comum. Tão forte é esta propensão da humanidade para mútua animosidade que, quando não há qualquer ocasião substancial, as distinções mais frívolas e voláteis são suficientes para acender nela paixões negativas e excitar os mais violentos conflitos (*O Federalista*, no. 10, p. 18)

Mas a fonte mais comum e durável de antagonismo e faccionalismo, argumentava Madison, sempre foi “a variada e desigual distribuição da propriedade”. Aqueles que detêm a propriedade e aqueles que não a têm consistentemente formaram “interesses distintos na sociedade”. Esta ênfase no papel da propriedade já foi partilhada por muitos dos mais proeminentes teóricos políticos desde Platão. (É intrigante, contudo, que tenha sido rejeitada com maior frequência pelos liberais e liberais democráticos do século vinte.) Nas mãos de Madison, ela levou a uma avaliação de que todas as nações são divididas em classes fundadas na propriedade, “movidas por diferentes sentimentos e idéias”. Ao contrário de Marx, Engels e Lênin, que procuraram, mais tarde, resolver os problemas políticos propostos pelo conflito de classes recomendando a remoção de sua causa (ouseja, a abolição da posse privada da propriedade), Madison argumentou que qualquer ambição deste tipo era inapelavelmente quimérica. Mesmo que “estadistas iluminados” pudessem reduzir radicalmente a desigualdade de posses e de distribuição da propriedade – e é muito duvidoso que pudessem fazê-lo, pois os seres humanos sempre recriam padrões de desigualdade – uma homogeneidade de interesses não seria o resultado. Assim, conclui Madison, “a inferência à qual somos levados” é que um alívio das disputas faccionais “só pode ser encontrado nos meios de controlar seus efeitos” (no. 10, p. 19). A formação de facções é inevitável; e o problema da política é o problema de conter as facções.

Por facção, Madison entendia “um grupo de cidadãos, sejam eles maioria ou minoria em relação ao todo, unidos e atuando por algum impulso, paixão ou interesse comum, adverso aos direitos de outros cidadãos ou aos interesses permanentes e agregados da comunidade” (no. 10, p. 17). A tarefa que ele propôs para si mesmo foi a de encontrar formas de regular “os vários interesses que se interferem mutuamente” de forma tal que se tornassem envolvidos nas “operações necessárias e ordinárias do governo”. Madison argumentava em favor de um estado norte-americano poderoso como proteção contra a tirania e como meio de controlar “a violência das facções”, mas ele deveria ser um estado organizado, em seu ponto de vista, com base em “princípios republicanos”, onde o governo teria de enfrentar o julgamento de todos os cidadãos regularmente; ou seja, enfrentar o poder eleitoral dos cidadãos de mudar seus representantes. Algumas vezes, os argumentos de Madison sugerem que ele considerava a cidadania uma categoria universal, aplicável a todos os adultos, independente de sexo, cor e da posse de propriedades. Mas, embora considerasse que a franquia fosse legitimamente extensível a mais pessoas do que Locke ou Montesquieu teriam julgado aceitável, é realmente muito improvável, dada a época em que estava escrevendo, que ele teria apoiado uma extensão do voto às mulheres e ao povo trabalhador e sem propriedades. Certamente, uma visão muito mais restritiva do

âmbito da população votante é delineada em algumas de suas obras (veja Madison, in Meyers, 1973; e Main, 1973). Apesar disso, ele claramente considerava que uma forma de “governo popular” com uma estrutura federal e uma divisão de poderes não apenas iria minimizar as piores conseqüências das facções, mas envolver os cidadãos de forma crucial no processo político de proteger seus próprios interesses.

As dificuldades políticas causadas pelo interesses de grupos minoritários podem ser sobrepujadas pela urna de votação, “que permite à maioria derrotar as idéias sinistras pelo voto regular” (*O Federalista*, no. 10, p. 19). As maiores dificuldades apresentadas pelas facções, contudo, ocorrem quando uma facção forma uma maioria. Pois, então, há o perigo de que a própria forma de governo popular permita a um tal grupo “sacrificar a suas paixões ou interesses dominantes tanto o bem público quanto os direitos dos cidadãos”. A “tirania da maioria”, como tem sido frequentemente chamada, só pode ser detida por estruturas constitucionais em particular. Destas, um sistema de representação política e um grande corpo eleitoral são essenciais.

A representação política envolve a delegação do governo a “um pequeno número de cidadãos eleitos pelo resto” (no. 10, p. 21). Um tal sistema, argumentava Madison, é importante, uma vez que as idéias públicas podem ser “refinadas e aumentadas” quando “intermediadas por um corpo escolhido de cidadãos”. O governo representativo supera os excessos da “democracia pura” porque as próprias eleições forçam um esclarecimento das questões públicas; e os poucos eleitos, capazes de suportar o processo político, provavelmente serão competentes e capazes de “discernir os verdadeiros interesses de seu país”, ou seja, os interesses de todos os cidadãos. Mas somente a regra representativa não é uma condição suficiente para a proteção dos cidadãos: ela não pode, por si mesma, impedir os eleitos de degenerarem em uma poderosa facção exploradora. Neste ponto, Madison ofereceu um argumento novo, contrário a todo o espírito das “democracias puras”, referente à virtude da escala nos assuntos públicos. Uma “república extensa”, cobrindo um grande território e abraçando uma população substancial, é uma condição essencial para um governo não opressivo. São dadas várias razões. Em primeira instância, o número de representantes deve ser aumentado até um certo nível “para gerar proteção contra as conspirações de alguns poucos” (embora estes não devam ser muito numerosos, acrescentou Madison rapidamente, para evitar o risco da “confusão gerada por uma multidão”) (no. 10, p. 21). Ainda mais importante, se a proporção de “personagens adequados” é constante tanto em uma pequena quanto em uma grande república, esta última possuirá um número muito maior a partir do qual o eleitorado poderá escolher. Ademais, em um grande estado os representantes serão escolhidos por um eleitorado extenso, o qual tem maior probabilidade de detectar os “candidatos dignos”. E, em um grande estado, com uma economia baseada na perseguição de necessidades privadas, há inevitavelmente grande diversidade social e, portanto, menos chance da formação de uma maioria tirânica seja entre o eleitorado ou os eleitos. A diversidade social ajuda a

criar a fragmentação política, a qual previne um acúmulo excessivo de poder.¹¹ Embora os representantes possam se tornar progressivamente mais remotos e impessoais em um grande estado, uma constituição federal pode compensar isto: “os grandes e agregados interesses sendo atribuídos à esfera nacional e o local e o particular às legislaturas do Estado” (no. 10, p. 22). Se, finalmente, os respectivos poderes legais do executivo, do legislativo e do judiciário são separados tanto a nível nacional quanto local, a liberdade pode ser melhor protegida.

A república ampliada de Madison está muito longe dos ideais clássicos de vida cívica e do reino público. O foco teórico não é mais o lugar de direito do cidadão ativo, na vida da comunidade política; ao invés disso, é a dedicação legítima dos indivíduos a seus interesses e um governo, acima de tudo, como meio de intensificação destes interesses. Embora Madison procurasse formas claras de reconciliar os interesses particulares com “a república”, sua posição assinala o claro enlace das preocupações republicanas e liberais (cf. Wood, 1969; Pocock, 1975, pp. 522-45). Ele concebeu o Estado representativo federal como o mecanismo chave para agregar os interesses dos indivíduos e para proteger seus direitos. Em um tal Estado, ele acreditava, a segurança das pessoas e da propriedade poderia ser mantida e a política poderia ser tornada compatível com as exigências de grandes e modernas nações-estados com seus complexos padrões de comércio e relações internacionais. Podemos resumir seus pontos de vista nas palavras de um comentarista:

apenas... um governo nacional soberano de âmbito verdadeiramente continental pode assegurar um governo popular não opressivo. Um leviatã republicano é necessário para proteger a vida, a liberdade e a propriedade da tirania de maiorias locais. A república ampliada não é simplesmente um meio de adaptar o governo popular às novas realidades políticas, mas um corretivo inerentemente desejável para profundos defeitos intrínsecos na política do pequeno regime popular. (Krouse, 1983, p. 66).

A preocupação de Madison com facções e seu desejo de proteger os indivíduos de poderosas coletividades foi um projeto ambíguo. Por um lado, ele levantou importantes questões sobre os princípios, procedimentos e instituições de governo popular e a necessidade de defendê-los contra ações impulsivas e desatinadas, seja qual for sua origem. Os críticos da democracia frequentemente levantaram esta questão: como os regimes “populares” permanecem estáveis, como os representantes são obrigados a prestar contas, como os cidadãos compreendem as “regras do jogo político” e de que maneiras eles as seguem são todas considerações legítimas. Por um lado, se estas questões são escrutinadas à custa de todas as outras, elas podem facilmente ser

¹¹ Este argumento teve uma profunda influência na tradição “pluralista” após a Segunda Guerra Mundial (veja o capítulo 6).

associadas com um desejo conservador injustificado de encontrar uma forma de proteger, acima de tudo, “aqueles que têm” (uma minoria) “daqueles que não têm” (a maioria). Madison insistia, como o têm feito todos os críticos da democracia e quase todos os teóricos da democracia protetora, na existência de um direito natural à propriedade privada (na prática, um direito a uma participação igual da propriedade privada). A base deste direito continua sendo um mistério e foi precisamente este mistério (como veremos) que Marx e Engels procuravam desvendar. Madison era a favor de um governo popular somente enquanto não houvesse risco de que a maioria pudesse se tornar o instrumento de uma política estatal contra o privilégio de uma minoria. A despeito da considerável novidade e significado de seus argumentos gerais, Madison era, inquestionavelmente, um democrata relutante. Ele tinha isto em comum com Jeremy Bentham e James Mill que, para nossos propósitos aqui, podem ser discutidos em conjunto.

A responsabilidade e os mercados

Bentham e Mill ficaram impressionados pelo progresso e os métodos das ciências naturais e tinham, decididamente, uma orientação secular. Eles julgavam conceitos como direito natural e contrato social como ficções filosóficas enganadoras que não podiam explicar a base real dos interesses, compromisso e dever para com o Estado dos cidadãos. Esta base poderia ser revelada, argumentavam eles, compreendendo-se os elementos primitivos e irredutíveis do comportamento humano real. A chave para sua compreensão dos seres humanos jaz na tese de que os humanos agem para satisfazer desejos e evitar a dor. Seu argumento, em suma, era o seguinte: a motivação básica dos seres humanos é a satisfação de seus desejos, a maximização de sua satisfação ou utilidade e a minimização de seu sofrimento; a sociedade consiste de indivíduos buscando tanta utilidade quanto podem obter de tudo aquilo que desejam; os interesses dos indivíduos sempre conflitam uns com os outros pois “uma grande lei que governa a natureza humana” é, como pensava Hobbes, subordinar “as pessoas e propriedades dos seres humanos a nossos prazeres” (veja Bentham, *Fragment on Government*). Uma vez que aqueles que governam naturalmente agirão da mesma forma que os governados, o governo deve, para que o abuso sistemático seja evitado, ser diretamente responsável perante um eleitorado freqüentemente convocado para decidir se seus objetivos estão sendo atingidos.

Com estes argumentos, a teoria protetora da democracia recebeu sua explicação mais clara (veja Macpherson, 1977, cap. 2). Para Bentham e Mill, a democracia liberal estava associada a um aparato político que iria assegurar a responsabilidade dos governantes perante os governados. Apenas por meio do governo democrático haveria um meio satisfatório de gerar decisões políticas co-extensivas com o interesse público, ou seja, os interesses da massa de indivíduos. Como escreveu Bentham: “Uma democracia... tem como seu objeto e efeito característico... proteger seus membros

contra a opressão e a depredação nas mãos daqueles funcionários que ela emprega para sua defesa” (Bentham, *Constitutional Code*, Livro I, p. 47). Exige-se do governo democrata que ele proteja seus cidadãos do uso despótico do poder político, seja por um monarca, pela aristocracia ou por outros grupos. Apenas por meio do voto secreto, a competição entre os representantes políticos em potencial, uma separação dos poderes e a liberdade de imprensa, de expressão e de associação pública “os interesses da comunidade em geral” poderiam ser sustentados (veja Bentham, *Fragment on Government* e James Mill, *An Essay on Government*).

Bentham, Mill e os Utilitaristas em geral proporcionaram uma das mais claras justificativas para o estado democrático liberal, o qual assegura as condições necessárias para que os indivíduos se dediquem a seus interesses sem o risco de interferências políticas arbitrárias, participem livremente de transações econômicas, troquem trabalho e bens no mercado e se apropriem de recursos privadamente. Esta idéia era o centro do “liberalismo inglês” do século dezanove: o Estado deveria ter o papel de árbitro, enquanto os indivíduos deveriam se dedicar, na sociedade civil, a seus próprios interesses. Eleições periódicas, a abolição dos poderes da monarquia, a divisão dos poderes dentro do Estado, somados a um mercado livre, produziriam o benefício máximo para todos os cidadãos. O voto livre e o mercado livre eram *sine qua non*. Pois um pressuposto-chave era de que o bem coletivo poderia ser atingido em muitas esferas da vida apenas se os indivíduos interagissem em trocas competitivas, dedicando-se a sua utilidade com o mínimo de interferência do Estado.

Contudo, é significativo que este argumento tivesse um outro lado. Atado à defesa de um estado “mínimo”, cuja esfera de ação e poder deveriam ser estritamente limitados, havia um forte compromisso, de fato, com certos tipos de intervenção estatal. Por exemplo, a restrição do comportamento de desobediência, seja por parte de indivíduos, grupos ou classes (veja Mill, “Prisons and prison discipline”). Aqueles que desafiassem a segurança da propriedade ou a sociedade de mercado ameaçavam o bem público. Em nome do bem público, os Utilitaristas advogaram um novo sistema de poder administrativo para “gerenciamento das pessoas” (cf. Foucault, 1977, parte 3; Ignatieff, 1978, cap. 6). Os sistemas penitenciários foram uma marca desta nova era. Ademais, sempre que o *laissez-faire* se mostrava inadequado para assegurar os melhores resultados possíveis, a intervenção do Estado era justificada para reordenar as relações e instituições sociais. A promulgação e a imposição da lei e a criação de políticas e instituições eram legítimas até o ponto onde todas mantivessem o princípio da utilidade; ou seja, até o ponto em que contribuíssem diretamente para atingir, por meio de cuidadosos cálculos, a maior felicidade do maior número: o único critério cientificamente defensável, argumentavam Bentham e Mill, do bem público. Dentro desta estrutura geral, o governo deveria dedicar-se a quatro metas subsidiárias: “proporcionar a subsistência; produzir a abundância; favorecer a igualdade; manter a segurança” (veja Bentham, *Principles of the Civil Code*). Destes quatro, o último era de longe o mais crítico; pois sem segurança de vida e propriedade não haveria incentivo para que os indivíduos trabalhassem e gerassem riquezas: o trabalho seria

insuficientemente produtivo e o comércio não prosperaria. Se o Estado se dedicasse a esta meta (juntamente com as outras, na medida em que fossem compatíveis), seria do interesse pessoal dos cidadãos obedecê-lo.

O Utilitarismo e sua síntese com as doutrinas econômicas do *laissez-faire* de Adam Smith (1723-90), teve um viés bastante radical. Primeiro, ele representou um desafio decisivo ao poder político excessivamente centralizado e, em particular, a regulamentações sobre a sociedade civil até então nunca questionadas. O constante desafio do liberalismo ao poder do Estado teve, neste aspecto, um significado duradouro. Em segundo lugar, o Utilitarismo ajudou a gerar uma nova concepção da natureza e do papel dos políticos; pois proporcionou uma defesa da *intervenção* seletiva e eleitoralmente controlada do Estado para ajudar a maximizar o bem público. Bentham, por exemplo, veio a apoiar um plano para uma educação livre, a criação de um salário mínimo e benefícios de saúde. O legado utilitarista teve forte influência na formação da política do bem-estar social (veja os capítulos 3 e 6). Por outro lado, como tem sido enfatizado, a concepção de Bentham e de Mill do que seria uma participação legítima na política democrática e do âmbito da mesma tem muito em comum com a visão tipicamente restritiva da tradição liberal em geral: a "política", a "esfera pública" e os "assuntos públicos" continuavam a ser sinônimos do reino dos homens, especialmente dos homens de posses. De Machiavelli e Hobbes até Bentham e James Mill a estrutura patriarcal da vida pública (e privada) e sua relação com a distribuição da propriedade têm persistentemente sido consideradas um ponto passivo. Por exemplo, ao considerar a extensão da franquia, Bentham e Mill encontraram bases para, de uma só vez, excluir, entre outros, a população feminina e grandes segmentos das classes trabalhadoras, a despeito do fato de que muitos de seus argumentos parecessem apontar diretamente na direção do sufrágio universal. (Bentham tornou-se mais radical do que Mill, no que tange à questão do sufrágio universal e, em obras posteriores, abandonou suas reservas iniciais sobre o sufrágio universal para os homens, embora tenha retido algumas reservas acerca da extensão do direito de voto às mulheres.) Suas idéias têm sido apropriadamente consideradas como o "fundamento do modelo de democracia da moderna sociedade industrial" (Macpherson, 1977, pp. 42-3). Sua análise da democracia a definiu como um requisito lógico para se governar uma sociedade livre do poder absoluto e da tradição, na qual os indivíduos teriam desejos ilimitados, formariam uma massa de consumidores e se dedicariam à maximização dos interesses particulares. A democracia, portanto, se tornaria um meio para melhor atingir estes fins, não um fim em si mesma, inada que fosse para o cultivo e o desenvolvimento de todas as pessoas. Como tais, as idéias de Bentham e de Mill representam, na melhor das hipóteses e juntamente com toda a tradição da democracia protetora, uma forma bastante parcial de teoria democrática (veja Pateman, 1970, cap. 1).

O que é a política democrática? Enquanto que a esfera de ação da política na democracia ateniense se estendia a todos os assuntos comuns da cidade-estado, a

tradição liberal da democracia protetora (resumida no modelo II) defendeu uma visão

Resumo: modelo II
Democracia Protetora

Princípio(s) de justificativa

Os cidadãos requerem proteção dos governantes, bem como uns dos outros, para assegurar que aqueles que governam adotem práticas que sejam comensuráveis com os interesses dos cidadãos como um todo

Aspectos-chave

A soberania, em última instância, está nas mãos do povo, mas é transmitida a representantes que podem, de forma legítima, exercer as funções do Estado

Eleições regulares, o voto secreto, a competição entre facções ou partidos em potencial e o governo da maioria são as bases institucionais para se estabelecer a responsabilidade daqueles que governam

Os poderes do estado devem ser impessoais, ou seja, legalmente circunscritos e divididos entre o executivo, o legislativo e o judiciário

A centralidade do constitucionalismo para garantir a liberdade de um tratamento arbitrário e a igualdade perante a lei na forma de direitos ou liberdades políticas e civis, acima de tudo aquelas ligadas à liberdade de expressão, de associação, de voto e de credo

A separação do Estado da sociedade civil, ou seja, o âmbito da ação do Estado deve, em geral, ser firmemente restrita à criação de uma estrutura que permita aos cidadãos se dedicarem a suas vidas privadas livres do perigo de violência, comportamentos sociais inaceitáveis e interferências políticas indesejadas

Centros competitivos de poder e grupos de interesse

Condições gerais

Desenvolvimento de uma sociedade politicamente autônoma
Propriedade privada dos meios de produção
Economia competitiva de mercado
Família patriarcal
Dimensões territoriais ampliadas do estado-nação

Nota: O modelo apresenta, como os demais neste livro, um sumário geral de uma tradição; ele

não é, nem poderia ser, uma tentativa de representar de forma acurada as posições em particular dos teóricos políticos examinados e as muitas diferenças importantes entre eles.

mais restrita: a esfera da política é igualada ao mundo do governo ou governos e com as atividades dos indivíduos, facções ou grupos de interesse que direcionassem para ela seus interesses. A política é considerada como uma esfera distinta e separada na sociedade, uma esfera apartada da economia, da cultura e da vida em família. Na tradição liberal, a política significa, acima de tudo, a atividade e as instituições governamentais. Uma aguda consequência disto é que as questões concernentes, por exemplo, à organização da economia ou à violência contra as mulheres no casamento (estupro) são consideradas não-políticas, um resultado de contratos privados "livres" na sociedade civil, não uma questão pública ou uma questão para o Estado (veja Pateman, 1983).¹² Esta é uma visão muito restritiva e que seria, subsequente, rejeitada. Apesar disso, a idéia liberal da democracia protetora teve profundos efeitos.

A idéia de liberdade *de uma* autoridade política total ("liberdade negativa", como tem sido chamada), moldou o ataque aos antigos regimes estatais da Europa desde o final do século dezesseis e foi o complemento perfeito da crescente sociedade de mercado; pois a liberdade de mercado significava, na prática, deixar que as circunstâncias da vida das pessoas fossem determinadas pelas iniciativas privadas na produção, na distribuição e na troca. Mas a concepção liberal de liberdade negativa está ligada a outra noção, a idéia de escolha entre alternativas. Um elemento central da liberdade vem da *capacidade real* dos indivíduos de fazerem diferentes escolhas e se dedicarem a diferentes linhas de ação ("liberdade positiva"). Esta noção não foi desenvolvida sistematicamente pela tradição liberal que analisamos aqui, embora algumas questões pertinentes tenham sido abordadas pelo filho de James Mill, John Stuart Mill (1806-73), cuja obra será examinada no capítulo 3. Apesar disso, a idéia liberal de igualdade política como uma condição necessária para a liberdade – a capacidade formalmente igual dos cidadãos de proteger seus próprios interesses – contém um ideal implicitamente igualitário com consequências perturbadoras para a ordem liberal (veja Mansbridge, 1983, pp. 17-18). Para que os interesses dos indivíduos tenham a mesma proteção porque apenas eles podem decidir qual fim desejam atingir e, portanto, seus interesses têm o mesmo peso, em princípio, surgem duas questões: todos os indivíduos maduros (independente de sexo, cor, credo e riqueza) tenham uma forma igualitária de proteger seus interesses, ou seja, os mesmos direitos de voto e de cidadania de forma mais geral? Não se deveria considerar se os interesses dos indivíduos podem, de fato, ser igualmente protegidos pelos mecanismos políticos da democracia liberal, ou seja, se estes criam uma distribuição igualitária de poder?

¹² A despeito da concepção mais ampla de política no pensamento grego, não está claro se mesmo eles teriam abordado estas questões.

A primeira das considerações acima estava no centro da luta por uma extensão da franquia. Ficou a cargo, em grande medida, das extensas e violentamente reprimidas lutas das classes trabalhadoras e atividades feministas dos séculos dezenove e vinte atingir, em alguns países, o sufrágio genuinamente universal. Muitos dos argumentos das democracias liberais poderiam ser usados contra o status quo para revelar a extensão na qual os princípios democráticos continuavam a não ser, na prática, aplicados. A segunda consideração tornou-se central para as tradições marxista, feminista e outras tradições radicais. Conquanto cada passo no sentido de uma igualdade política formal seja um avanço, a "liberdade real" é minada por maciças desigualdades que têm suas raízes nas relações sociais da produção e da reprodução privadas. As questões colocadas por estas posições requerem cuidadoso exame, mas não são confrontadas diretamente no modelo II. Isto não é surpresa, dada a preocupação do modelo, em última instância, com a legitimação da política e da economia do interesse particular.

A Formação da Democracia Desenvolvimentista

A favor e contra o Estado 2

As noções de governo que emergiram nas obras de teóricos políticos desde Machiavelli e Hobbes têm exercido enorme influência, especialmente no mundo anglo-americano. Contudo, estas tradições de pensamento e o modelo da democracia protetora em particular, contrastam com uma posição alternativa: uma posição que procurou combinar uma nova concepção das relações entre os cidadãos e o Estado com uma ampla preocupação pelas condições da moral e do desenvolvimento social dos indivíduos. Esta preocupação, que encontrou uma de suas primeiras expressões durante a Revolução Inglesa, nos programas dos Igualitários e dos Diggers (cf. Macpherson, 1962; MacIntyre, 1966), recebeu sua articulação mais enérgica nos séculos dezoito e dezenove. As convulsões históricas que ocorreram na segunda metade do século dezoito e atingiram seu clímax mais dramático na Revolução Francesa, não apenas colocaram o debate sobre os “direitos do homem” definitivamente na agenda política, mas também estimularam um amplo leque de posições.

Com o declínio das antigas tradições políticas e religiosas, a natureza e as conseqüências do envolvimento dos cidadãos no governo se tornou uma preocupação especial. Mostrou-se interesse, pelo menos alguns pensadores o fizeram, na questão de como a democracia em si poderia se tornar um (se não o) mecanismo central no desenvolvimento de um povo. Neste contexto, a idéia de “democracia desenvolvimentista”, que enfatizava que as instituições democráticas eram indispensáveis para a formação de um corpo de cidadãos ativos e envolvidos, recebeu uma interpretação radical e liberal. Embora Thomas Paine (1737-1809) tenha escrito um dos mais importantes trabalhos em apoio à auto-determinação em seu *Os Direitos do Homem* (1791), foi Jean-Jacques Rousseau (1712-78) quem, talvez mais que qualquer outro, tenha desenvolvido uma nova visão dos direitos e deveres dos cidadãos. A teoria do que pode ser chamada “democracia desenvolvimentista radical” teve uma de suas expressões mais claras em Rousseau. É importante examinar a visão de Rousseau, não apenas pelo seu pensamento, mas também porque ele teve uma influência direta, segundo alguns autores, no desenvolvimento do contraponto chave à democracia liberal: a tradição marxista, discutida no capítulo 4 (veja, por exemplo, Colletti, 1972).

A obra de Rousseau introduziu uma série de questões de grande importância para a teoria da democracia. Seu tratamento destas questões inspirou, entre outros, Mary Wollstonecraft, cuja indagação pioneira sobre a natureza das interconexões entre as esferas pública e privada também será discutida a seguir. A obra de Wollstonecraft não produziu um novo modelo de democracia, mas é corretamente entendida como uma contribuição central para a análise das condições necessárias para o surgimento da

democracia desenvolvimentista. Em marcante contraste com o radicalismo democrático de Rousseau e Wollstonecraft, John Stuart Mill, contudo, deu à idéia da democracia desenvolvimentista sua expressão mais liberal. A concepção de democracia de Mill não está para a democracia protetora como esta está, por exemplo, para a democracia ateniense; ela não é um modelo totalmente novo. Mas seu pensamento representa uma importante extensão da tradição liberal, uma exploração de idéias que se conectam diretamente com a democracia protetora, mas que também vão além dela em alguns pontos. Além disso, o modelo de Mill, como o de Rousseau, confronta várias questões morais, ignoradas ou marginalizadas pelos teóricos da democracia protetora.

A república e a vontade do povo

Rousseau tem sido considerado como “o Machiavelli do século dezoito” (Pocock, 1975, p. 504).¹³ Esta comparação é útil, na medida em que o situa entre o movimento geral dos pensadores que buscavam rearticular aspectos das teorias políticas do mundo antigo. Na verdade, ele se referia a seu sistema político preferido como “republicanismo”, enfatizando a centralidade das obrigações e deveres para com a esfera pública. Contudo, a interpretação de Rousseau da forma correta da “república” era, em muitos aspectos, única.¹⁴ Rousseau criticava, deve-se observar, a noção de “democracia”, a qual ele associava com a Atenas clássica. De acordo com seu ponto de vista, Atenas não poderia ser considerada um ideal político porque não procurou incorporar uma divisão clara entre as funções legislativa e executiva e, portanto, tornou-se vulnerável à instabilidade, lutas de extermínio e indecisão em momentos de crise (Rousseau, *O Contrato Social*, pp. 112-14, p. 136ff). Mas não é difícil ver elementos de continuidade em relação à herança ateniense em sua própria busca por uma forma defensável de governo, embora ele próprio tendesse a enfatizar uma continuidade, mas não uma consistência total, com o legado da Roma republicana.

A singularidade das idéias de Rousseau fica aparente em sua avaliação de certos aspectos-chave da tradição liberal. A idéia de que o consentimento dos indivíduos legitima o governo e o sistema estatal, em termos mais gerais, era central para os liberais dos séculos dezoito e dezenove. Os primeiros consideravam o contrato social

¹³ Rousseau parece tanto ter admirado Machiavelli – “um cavalheiro e um bom cidadão” – quanto considerado sua obra como um tipo de compromisso com as estruturas de poder das repúblicas existentes em sua época (Rousseau, *O Contrato Social*, p. 118).

¹⁴ A originalidade da obra de Rousseau a torna, até certo ponto, inclassificável dentro da teoria social e política. Embora eu tenha interpretado Rousseau como um expoente radical da idéia de democracia desenvolvimentista, teria sido possível focar sua obra de várias perspectivas diferentes (cf. Shklar, 1969; Colletti, 1972; Paterman, 1985).

como o mecanismo original de consentimento do indivíduo, enquanto que os últimos se concentravam na urna de votação como o mecanismo pelo qual os cidadãos periodicamente conferiam autoridade ao governo para que este decretasse as leis e regulasse a vida econômica e social. Rousseau estava insatisfeito, por razões às quais só posso aludir brevemente, com tais argumentos. Como Hobbes e Locke, ele estava preocupado com a questão da existência ou não de um princípio legítimo e seguro de governo (*O Contrato Social*, p. 49). Como Hobbes e Locke, ele ofereceu um relato de um estado de natureza e de um contrato social. Em seu clássico, *O Contrato Social* (publicado em 1762), ele presumiu que, embora os humanos fossem felizes no estado de natureza, eles foram afastados dele por vários obstáculos à sua preservação (fraquezas individuais, misérias comuns, desastres naturais) (*O Contrato Social*, p. 59). Os seres humanos vieram a compreender que o desenvolvimento de sua natureza, a plenificação de sua capacidade de raciocínio, a forma mais ampla de liberdade, somente poderiam ser atingidos por um contrato social que estabelecesse um sistema de cooperação por meio de criação de leis e de um sistema que as impusesse. Portanto, há um contrato, mas é um contrato que cria a possibilidade de auto-regulamentação e auto-governo.

Nas versões apresentadas por Hobbes e Locke do contrato social, a soberania é transferida do povo para o Estado e seu(s) governante(s), embora para Locke a entrega dos direitos de auto-governo fosse uma questão condicional. Por contraste, Rousseau foi original, como bem observou um comentarista, “ao afirmar que não havia a necessidade e, na verdade, não deveria ocorrer uma tal transferência de poder: a soberania não apenas se origina no povo; ela deveria ficar lá” (Cranston, 1968, p. 30). Conseqüentemente, Rousseau não apenas considerou inaceitáveis as doutrinas políticas oferecidas por Hobbes e Locke, mas também aquelas apresentadas pelos democratas liberais. Em uma passagem justificadamente famosa ele escreveu:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada... os deputados do povo não são, e não podem ser, seus representantes; eles são meramente seus agentes; e eles não podem decidir nada em termos finais. Qualquer lei que o povo não tenha ratificado pessoalmente é nula; não é uma lei, em absoluto. O povo inglês acredita ser livre; está gravemente enganado; ele só é livre durante a eleição dos Membros do Parlamento; tão logo os membros são eleitos, o povo é escravizado; ele se torna nada. (*O Contrato Social*, p. 141)

Rousseau via os indivíduos como envolvidos idealmente na criação direta das leis pelas quais suas vidas eram reguladas. A autoridade soberana é o povo, fazendo as regras pelas quais vive. Como John Stuart Mill depois dele, Rousseau celebrou a noção de um corpo de cidadãos ativos e envolvidos, mas interpretou esta noção de forma mais radical: todos os cidadãos deveriam se reunir para decidir o que é melhor para a comunidade e decretar as leis apropriadas. Os governados deveriam ser os governantes. Na versão de Rousseau, a idéia de auto-governo é apresentada como um fim em si mesmo; segundo ele, uma ordem política que oferece oportunidades para a

participação na elaboração dos negócios públicos não deveria apenas ser um Estado, mas sim um novo *tipo de sociedade*: uma sociedade na qual os assuntos do Estado estivessem integrados aos assuntos dos cidadãos (veja *O Contrato Social*, pp. 82 e 114 e, para uma versão mais geral, o Livro 3, caps. 1-5). Rousseau se colocou firmemente contra as distinções pós-maquievélicas e pós-hobbesianas entre o Estado e a sociedade civil, o governo e “o povo” (embora aceitasse – e a isso retornaremos adiante – a importância de se dividir e limitar o acesso ao “poder governamental” e o próprio poder governamental).

O papel do cidadão é o mais elevado a que um indivíduo pode aspirar. O exercício do poder pelos cidadãos é a única forma legítima na qual a liberdade pode ser sustentada. O cidadão deve criar e estar vinculado “à direção suprema da vontade geral”, a concepção publicamente gerada do bem comum (*O Contrato Social*, pp. 60-1). Rousseau reconheceu que podem haver opiniões divergentes sobre o que é o “bem comum” e aceitou uma cláusula que permitisse o governo da maioria: “os votos do maior número sempre deverão se impor aos demais” (p. 153). mas o povo só é soberano na medida em que participa ativamente da articulação da “vontade geral”.

Para compreender a posição de Rousseau, é importante distinguir, como ele faz, entre a “vontade geral”, soma dos julgamentos sobre o bem comum, e a “vontade de todos”, o mero agregado de fantasias pessoais e desejos individuais (pp. 72-3, 75). Os cidadãos só têm obrigação de acatar um sistema de leis e regulamentos com base em um acordo público, pois eles só podem ser obrigados a acatar uma lei que tenham prescrito para si mesmos tendo o bem geral em mente (p. 65, cf. p. 82). Daí, Rousseau traça uma distinção crítica entre independência e liberdade:

Muitas têm sido as tentativas de confundir independência e liberdade: duas coisas tão essencialmente diferentes que excluem-se reciprocamente. Quando todos fazem o que desejam cada um irá, é claro, fazer coisas que irão desagradar aos demais; e isto não pode ser, corretamente, chamado de estado livre. A liberdade consiste em agir menos de acordo com o prazer individual e mais em não estar sujeito à vontade e o prazer de outras pessoas. Ela consiste também em não sujeitarmos a vontade de outras pessoas à nossa própria. Quem é mestre de outros não é livre e até mesmo reinar é obedecer. (Da Carta 8, *Obras Completas de J. J. Rousseau*, citada em Keane, 1984a, p. 255)

A liberdade e a igualdade estão inextricavelmente ligadas. Pois o contrato social “estabelece a igualdade entre os cidadãos na medida em que eles... devem todos gozar dos mesmos direitos” (*O Contrato Social*, p. 76, cf. p. 46).

Por “os mesmos direitos”, Rousseau não queria simplesmente dizer a igualdade de direitos políticos. Não importa o quanto dos direitos políticos possam ser iguais na lei, eles não podem ser protegidos, afirmava ele, diante de vastas desigualdades de riqueza e poder. Rousseau considerava o direito de propriedade como sagrado, mas o considerava um direito que deveria se limitar à quantidade de propriedade proporcional à necessidade de um indivíduo de forma a garantir a segurança material

e a liberdade de pensamento. Livres da dependência econômica, os cidadãos não precisariam ter medo de formar julgamentos autônomos; pois os cidadãos podem, então, desenvolver e expressar pontos de vista sem o risco de ameaças a seu sustento. Rousseau desejava um estado de coisas no qual “nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar outro e nenhum pobre o bastante para ser forçado a se vender” (*O Contrato Social*, p. 96). Apenas uma ampla similaridade de condições econômicas pode evitar que grandes diferenças de interesse se desenvolvam em disputas de facções organizadas que minariam de forma irrecuperável o estabelecimento de uma vontade geral. Mas Rousseau não era o advogado, como algumas vezes é considerado, da igualdade absoluta; pois a igualdade, ele deixou claro, “não deve ser tomada como se os graus de poder e riqueza deveriam ser absolutamente os mesmos para todos, mas sim que o poder não deveria chegar ao nível da violência e nunca ser exercido, exceto por virtude da autoridade e da lei” (*O Contrato Social*, p. 96).

Rousseau argumentava em favor de um sistema político no qual as funções legislativa e executiva fossem claramente demarcadas. A primeira pertence ao povo e a segunda a um “governo” ou “príncipe”. O povo forma a assembléia legislativa e constituiu a autoridade do Estado; o “governo” ou “príncipe” (composto de um ou mais administradores ou magistrados) executa as leis do povo (Livro 3, caps. 1, 11-14, 18).¹⁵ Um tal “governo” é necessário em termos de conveniência: o povo requer um governo para coordenar as reuniões públicas, servir como meio de comunicação, esboçar leis e impor e defender o sistema legal (*O Contrato Social*, p. 102). O governo é o resultado de um acordo entre os cidadãos e só é legítimo na medida em que atende “às instruções da vontade geral”. Se ele não se comportar desta forma, pode ser revogado e mudado; pois seus membros são escolhidos diretamente ou através de eleições, ou por sorteio (*O Contrato Social*, pp. 136-9, 148).

A obra de Rousseau teve uma influência significativa (embora ambígua) nas idéias correntes durante a Revolução Francesa, bem como sobre tradições de pensamento revolucionário, do marxismo ao anarquismo. Sua concepção de auto-governo está entre as mais provocantes, desafiando em seus princípios básicos algumas das suposições críticas da democracia liberal, especialmente a noção de que a democracia é o nome de um tipo particular de Estado que só pode ser considerado responsável perante os cidadãos de tempos em tempos. Mas as idéias de Rousseau, resumidas no modelo IIIa, não representam um sistema completamente coerente ou uma receita para uma ação direta. Ele compreendia alguns dos problemas criados por sociedades em grande escala, complexas e densamente povoadas, mas não se dedicou a eles tanto quanto seria necessário (por exemplo, *O Contrato Social*, Livro 3, cap. 4). Ele também excluiu todas

¹⁵ Existem posições institucionais adicionais definidas por Rousseau como, por exemplo, a do “Legislador”, sobre a qual não iremos nos deter aqui. (Veja *O Contrato Social*, pp. 83-8, 95-6.)

Resumo: modelo IIIa
Um Modelo Radical de Democracia Desenvolvimentista

Princípio(s) de justificativa

Os cidadãos devem gozar de igualdade política e econômica para que ninguém possa ser senhor de outros e para que todos possam gozar de igual liberdade e independência no processo de desenvolvimento coletivo

Aspectos-chave

Divisão entre as funções legislativa e executiva

A participação direta dos cidadãos nas reuniões públicas constitui o legislativo

A unanimidade em questões públicas é desejável, mas cláusula do voto determina o governo da maioria no caso de desacordo

Posições executivas nas mãos de “magistrados” ou “administradores”

Executivo designado por eleição direta ou sorteio

Condições gerais

Pequena comunidade não industrial

Difusão da posse das propriedades entre a maioria; a cidadania depende da posse de propriedades, ou seja, uma sociedade de produtores independentes

Serviço doméstico para as mulheres para liberar os homens para o trabalho (não doméstico) e para a política

as mulheres “do povo”, ou seja, o corpo de cidadãos e, também, ao que parece, os pobres. As mulheres são excluídas porque, ao contrário dos homens, sua capacidade para um julgamento claro é turvada por “paixões imoderadas” e, portanto, elas “requerem” proteção e direção masculina diante do desafio da política (veja Rousseau, *Emílio*, esp. Livro V; Pateman, 1985, pp. 157-8). Os pobres são excluídos porque a cidadania está condicionada a uma pequena qualificação em termos de propriedade (terras) e/ou à ausência de dependência de outros (veja Connolly, 1981, cap. 7).

Existem outras dificuldades notáveis. Rousseau tem sido representado como advogando um modelo de democracia que tem, em última instância, implicações tirânicas (veja, por exemplo, Berlin, 1969, pp. 162-40). Na raiz desta acusação está uma preocupação de que, uma vez que a maioria é todo-poderosa perante os objetivos e desejos dos indivíduos, “a soberania do povo” poderia facilmente destruir “a soberania dos indivíduos” (Berlin, 1969, p. 163). O problema é que Rousseau não apenas presumiu que as minorias deveriam consentir com as decisões da maioria, mas também não colocou limites ao alcance das decisões de uma maioria democrática. (No *Contrato Social*, Livro 4, cap. 8, ele discute a necessidade de se impor crenças comuns por meio de uma “religião civil”.) Embora estas dificuldades não apresentem objeções fatais a todos os aspectos das idéias de Rousseau (veja Pateman, 1985, pp. 159-62), é difícil evitar a conclusão de que ele falhou em refletir adequadamente sobre as ameaças apresentadas pelo “poder público” a todos os aspectos da “vida privada”. (Voltarei a tratar desta questão em seções posteriores deste capítulo e em capítulos subseqüentes.)

A preocupação central de Rousseau era o que poderia se considerar como o futuro da democracia em uma comunidade não industrial, ou seja, uma comunidade como a “república de Genebra”, sua terra natal, que ele admirava muito. Sua visão da democracia era evocadora e desafiadora; mas não lidava com um estudo da política em um mundo que tinha de enfrentar rápidas mudanças políticas e mudanças de um tipo totalmente diferente: a revolução industrial, que estava ganhando ímpeto ao final do século dezoito e começando a minar a vida comunitária tradicional. Ficou a cargo de outros refletir sobre a natureza da democracia em relação a estes eventos posteriores. Ao fazê-lo, muitos consideraram o pensamento de Rousseau como utópico e/ou irrelevante para as condições “modernas”. Mas este não era – e não é – de forma alguma o julgamento de todos os teóricos democráticos.

O público e o privado

Ao refletir sobre o significado da Revolução Francesa e a difusão do radicalismo para a Inglaterra e outras partes da Europa, Mary Wollstonecraft (1759-97) encontrou muito que admirar na obra de Rousseau. Inspirada em parte por aqueles eventos e pelas questões apresentadas por Rousseau, Wollstonecraft escreveu um dos mais notáveis tratados de teoria política e social, *Vindication of the Rights of Woman* (escrito em 1791 e publicado em 1792). Embora o texto tenha sido recebido com considerável entusiasmo nos círculos radicais dos quais ela fazia parte (círculos que incluíam William Godwin e Thomas Paine), ele foi tratado com o mais profundo desprezo em outros (veja Kramnick, 1982; Taylor, 1983; Tomalin, 1985). De fato, esta última reação tem, em grande parte, caracterizado a recepção do *Vindication of the Rights of Woman* desde sua concepção. As razões para isso estão no próprio cerne do argumento, que mal chegou a ser levado em consideração na teoria política até o surgimento da obra de John Stuart Mill sobre a sujeição da mulher, sendo, depois

negligenciado uma vez mais. Mary Wollstonecraft raramente é considerada um dos teóricos-chave da democracia desenvolvimentista, embora devesse sê-lo.

Wollstonecraft aceitou o argumento de que a liberdade e a igualdade estavam interligadas. Como Rousseau, ela julgava que todos que estavam “obrigados a pesar as conseqüências de cada centavo que gastavam” não poderiam gozar de liberdade de “coração e de mente” (*Vindication*, p. 255). Como Rousseau, ela argumentava que do excessivo respeito à propriedade e às pessoas de posses fluíam muitos dos “males e vícios deste mundo”. A possibilidade de se ter cidadãos ativos e educados depende da libertação da pobreza e da libertação de um sistema de riqueza hereditária que instila nas classes governantes uma noção de autoridade independente de qualquer razão ou mérito. Wollstonecraft acreditava firmemente que, enquanto a pobreza brutaliza a mente, viver de riquezas criadas por outros encoraja a arrogância e a indolência habitual (*Vindication*, pp. 252-3, 255). As faculdades humanas só podem ser desenvolvidas se forem usadas e serão usadas raramente, “a menos que necessidades de algum tipo coloquem as engrenagens em movimento” (*Vindication*, p. 252). E Wollstonecraft afirmava, como Rousseau, que mais igualdade deve ser criada na sociedade para que os cidadãos possam ganhar uma compreensão iluminadora de seu mundo e para que a ordem política seja governada pela razão e por um julgamento sadio. Em uma passagem tipicamente ousada, ela declarou:

As ridículas distinções de posição, as quais tornam a civilização uma maldição ao dividir o mundo entre tiranos voluptuosos e dependentes invejosos e astutos, corrompem, quase que igualmente, toda classe de pessoas, uma vez que a respeitabilidade não está conectada ao cumprimento dos deveres relativos da vida, mas à situação social e, quando os deveres não são cumpridos, o afeto não pode conseguir energia suficiente para fortificar a virtude da qual é a recompensa natural. (*Vindication*, pp. 256-7)

Contudo, ao contrário de Rousseau, Wollstonecraft não podia aceitar a poderosa tendência do pensamento político tradicional que submetia os interesses das mulheres e crianças aos dos “indivíduos”, ou seja, os cidadãos do sexo masculino. Wollstonecraft tinha uma posição crítica em relação a qualquer suposição de uma identidade de interesses entre homens, mulheres e crianças e era profundamente crítica do panorama traçado por Rousseau das relações adequadas entre homens e mulheres, no qual negava às mulheres um papel na vida pública (veja *Vindication*, cap. 5). Embora ela não fosse a primeira a levantar a questão de por que a doutrina da liberdade e igualdade individuais não se aplicasse às mulheres, ela ofereceu uma análise mais ampla desta questão do que qualquer outro antes dela e, na verdade, depois dela, várias gerações se passariam antes que outra análise do gênero surgisse (cf. Mary Ansell, *Some Reflections upon Marriage*, publicado pela primeira vez em 1700). Para Wollstonecraft, a própria falha em explorar a questão da emancipação política das mulheres tinha sido prejudicial não apenas à igualdade das vidas das mulheres e homens individuais, mas também à própria natureza da razão e da moral. Para ela, as relações entre homens e

mulheres baseavam-se em suposições em grande parte infundadas (sobre as diferenças naturais entre homens e mulheres) e instituições injustas (desde o contrato de casamento até a ausência direta de representantes femininos no Estado). Nas palavras de Wollstonecraft, este estado de coisas “subvertia” os esforços humanos para aperfeiçoar a natureza e sustentar a felicidade (*Vindication*, pp. 87, 91). Se o mundo moderno quiser se libertar da tirania, não apenas “o direito divino dos reis” deve ser contestado, mas também “o direito divino dos maridos” (p. 127). Dado este ponto de vista, não é surpresa que, na época, *Vindication of the Rights of Woman* tenha sido tratado com tanto alarido por tantas pessoas.

Contrária à imagem amplamente aceita das mulheres como fracas, volúveis, “incapazes de se manterem sozinhas” e passivas, “objetos insignificantes de desejo”, Wollstonecraft argumentou que se as mulheres eram criaturas patéticas isso se devia à forma como eram criadas (*Vindication*, pp. 81-3). O que estava em questão *não eram* as capacidades naturais das mulheres, mas as marcantes falhas em sua educação e nas circunstâncias em que eram criadas. Isoladas na rotina doméstica e limitadas a oportunidades restritas, as capacidades das mulheres de se tornarem cidadãs plenas eram constantemente atacadas e minadas. As mulheres *aprendiam* um “ideal feminino”, o qual eram pressionadas por todos os lados a manter; elas eram ensinadas a serem delicadas, a terem boas maneiras e a não se interessarem por assuntos mundanos. A posição das mulheres na vida *evitava* que elas desempenhassem os deveres de cidadãs e, como resultado, as degradava profundamente (*Vindication*, p. 257-8). A posição e educação das “damas”, por exemplo, parecia ter sido projetada para desenvolver as qualidades necessárias ao “confinamento em gaiolas”: “com a raça emplumada, elas nada tem a fazer a não ser agradarem a si mesmas e desfilar com falsa majestade de poleiro a poleiro. É verdade que elas recebem comida e vestes, pelos quais não tem de labutar nem fiar; mas sua saúde, liberdade e virtude são o preço que pagam em troca” (p. 146). Resumindo, o que as mulheres são e podem se tornar é um produto de arranjos históricos e humanos, não uma questão de diferenças naturais.

Portanto, afirmava Wollstonecraft, é necessário que as relações políticas sejam repensadas no que tange a alguns “poucos princípios simples”, aceitos pela maioria dos pensadores que buscaram desafiar poderes arbitrários e despóticos (*Vindication*, p. 90). A proeminência dos seres humanos sobre os “brutos da criação” consiste em sua capacidade de raciocinar, de acumular conhecimento por meio da experiência e de viver uma vida de virtude. Os humanos podem – e têm direito a – ordenar sua existência de acordo com os ditames da razão e da moral. Os seres humanos são capazes de compreender o mundo e buscar a perfeição de sua natureza (*Vindication*, p. 91). O que distingue a invocação feita por Wollstonecraft destes preceitos liberais clássicos, contudo, daquelas feitas por quase todos os seus predecessores é que ela os voltou contra as suposições “masculinas” de pensadores liberais e radicais. Tanto os homens quanto as mulheres nascem com uma capacidade, dada por Deus, de raciocinar, uma capacidade negada com demasiada frequência “pelas palavras ou pela conduta dos homens” (*Vindication*, p. 91). “Se os direitos abstratos dos homens podem suportar ser discutidos e explicados”, afirmava Wollstonecraft, “os direitos das mulheres, por uma

paridade de raciocínio, não irão recuar diante do mesmo teste” (p. 87). E, conclui ela, para que as mulheres sejam efetivas tanto na vida pública *quanto* na vida privada (como cidadãs, esposas e mães), elas devem, em primeiro lugar, cumprir seus deveres para consigo mesmas como seres racionais (p. 259).

Para que as mulheres possam estar em uma posição de cumprir seus deveres tão bem quanto possível, não é suficiente que elas meramente reformem sua posição, por exemplo, alterando a natureza de sua educação, como defenderam algumas figuras dos séculos dezessete e dezoito. Pois o domínio da razão é sufocado pela autoridade arbitrária de muitas formas. É, em particular, “a pestífera púrpura que torna o progresso da civilização uma maldição e distorce a compreensão”, disse ela em uma frase memorável (p. 99). Wollstonecraft dirige a maior parte de suas críticas a todos aquele cujo poder e autoridade derivam de propriedades herdadas e/ou de um sistema de títulos. Três agrupamentos institucionais foram selecionados para receberem comentários especialmente duros: a nobreza, a Igreja e o exército. Seu privilégio, suas vidas indolentes e/ou projetos mal pensados – as relações corruptas que “riqueza, indolência e tolice produzem” – não apenas oprimem as mulheres, mas também “uma numerosa classe” de membros das classes trabalhadoras (pp. 260, 317). Conseqüentemente, todo o sistema da política – “se é que ele pode ser cortezmente chamado de sistema, consistindo como o é de dependentes em constante multiplicação e criando impostos que esmagam os pobres para mimar os ricos” – deve ser alterado para que o domínio da razão possa ser estabelecido (p. 256). Apenas quando não há “qualquer coerção *estabelecida* na sociedade”, declarou Wollstonecraft, “os sexos... ocuparão seus lugares corretos” (p. 88).

Para que as mulheres e os homens gozem de liberdade é preciso que eles gozem de condições e oportunidades de se dedicarem a fins escolhidos por eles mesmos, bem como a obrigações sociais, políticas e religiosas. O que é especialmente importante nas afirmativas de Wollstonecraft a respeito desta posição, deve-se enfatizar, são as conexões profundamente enraizadas que ela estabelece entre as esferas do “público” e do “privado”: entre a possibilidade de cidadania e participação no governo, por um lado, e os obstáculos a uma tal possibilidade ancorados pesadamente nas relações desiguais entre os sexos, por outro lado. Seu argumento é que pode haver pouca ou nenhuma mudança política progressista sem a reestruturação da esfera de relações privadas e não pode haver uma reestruturação satisfatória do “privado” sem transformações de grande monta na natureza das instituições governamentais. Ademais, ela procurou mostrar que os deveres privados (para com aqueles mais próximos de um indivíduo, sejam eles adultos ou crianças) “nunca são adequadamente cumpridos a menos que a compreensão [razão] expanda o coração” e que a virtude pública não pode se desenvolver adequadamente até que “a tirania dos homens” tenha um fim; pois a “virtude pública é apenas um agregado do privado [virtude]” (*Vindication*, pp. 316, 318). A emancipação das mulheres é, portanto, uma condição crítica para a liberdade em uma ordem racional e moral.

Entre as mudanças práticas buscadas por Wollstonecraft estavam um sistema nacional de educação, novas oportunidades de carreira para as mulheres (“as mulheres

podem... ser médicas, tanto quanto enfermeiras”) e, embora “eu possa excitar risos”, uma “participação direta” para as mulheres nas “deliberações do governo” (p. 252ff). Com tais mudanças, as mulheres poderiam vir a gozar da oportunidade de fazer importantes contribuições para a sociedade: “ela não deve, caso cumpra seus deveres civis, desejar individualmente a proteção das leis civis; ela não deve ser dependente das dádivas de seu marido para sua subsistência durante a vida dele, ou um suporte após sua morte; pois como pode demonstrar generosidade um ser que nada tem que seja seu? ou ser virtuoso aquele que não é livre?” (*Vindication*, p. 259). Dadas as finanças com as quais se sustentarem e com a qual pudessem contribuir para o bem-estar de outros, as mulheres estariam, pelo menos, em posição de se tornarem membros da política em igualdade de condições. A ordem política e social seria transformada para o benefício tanto das mulheres quanto dos homens: a ordem não poderia, então, basear-se em uma autoridade que não fosse a própria razão.

A obra de Wollstonecraft faz uma contribuição significativa para iluminar as interrelações entre os processos social e político e, portanto, para uma nova apreciação das condições da democracia. Até o século vinte houveram poucos escritores, ou nenhum deles, que traçaram de forma tão perceptiva como ela o fez as relações entre as esferas pública e privada e a forma com que as relações desiguais entre os gêneros perpassam as duas para detrimento da qualidade de vida em ambas. O ímpeto radical de seus argumentos introduziu novas questões sobre as complexas condições sob as quais uma democracia – aberta à participação tanto de mulheres quanto de homens – pode se desenvolver. Após Wollstonecraft, é difícil imaginar como os teóricos políticos poderiam negligenciar o estudo das diferentes condições para a possibilidade do envolvimento dos sexos masculino e feminino na política democrática. Contudo, após Wollstonecraft, relativamente poucos se dedicaram a esta linha de pensamento. As razões para isso, sem dúvida, se encontram principalmente no domínio, como o teria entendido Mary Wollstonecraft, dos homens nas instituições políticas e acadêmicas; mas um outro fator que contribuiu para isso se situava em certas ambigüidades no próprio pensamento de Wollstonecraft.

Para começar, a obra de Wollstonecraft não produziu um claro modelo alternativo de democracia como, por exemplo, a obra de Rousseau antes dela e de John Stuart Mill depois dela. Os argumentos de Wollstonecraft oscilavam entre princípios liberais familiares desde o *Segundo Tratado* de Locke e princípios mais radicais de uma democracia direta ou participativa. Em *Vindication of the Rights of Woman*, ela indicou que um volume adicional seria escrito em breve, o qual iria se dedicar às implicações políticas de sua análise, mas este nunca surgiu (*Vindication*, p. 90). A noção exata de Wollstonecraft do papel adequado do governo e do Estado é, lamentavelmente, obscura. Embora ela fale freqüentemente da necessidade de aumentar a participação das mulheres (e dos homens das classes trabalhadoras) no governo e argumente claramente sobre a extensão da franquia, as implicações destas idéias para as formas e limites do governo não são explicitadas em qualquer nível de detalhe. Até onde as implicações são apresentadas, elas apontam para direções diferentes e, algumas vezes, competitivas: para um modelo de democracia liberal, por

um lado, e para idéias democráticas bastante revolucionárias, por outro (cf. Taylor, 1983, pp. 1-7).

As dificuldades em se desvendar a posição de Wollstonecraft são destacadas pelas fronteiras algo surpreendentes que ela própria traçou ao redor da audiência relevante de sua obra: ao “dirigir-me a meu sexo... dou particular atenção àquelas da classe média, já que elas parecem estar no Estado mais natural” (*Vindication*, p. 81). Deixando de lado as questões sobre o que ela queria dizer com mulheres vivendo “no Estado mais natural” (uma frase que gera alguma tensão com a ênfase que ela coloca, em outras partes do livro, na natureza histórica das relações sociais), uma outra questão emerge: estava ela defendendo apenas os direitos das mulheres da classe média? Embora uma tal posição fosse, em si mesma, bastante radical na época (a maioria dos escritores anteriores que se preocuparam com a posição das mulheres, como a própria Wollstonecraft observou, tinham se dirigido exclusivamente às “damas” da classe alta), é curioso que ela procurasse limitar a aplicação de sua doutrina à classe média. Que ela desejasse limitar sua doutrina fica ainda mais claro quando ela escreveu que uma mulher emancipada teria “uma serviçal para tirar de suas mãos a parte servil dos assuntos domésticos” (*Vindication*, pp. 254-5). A despeito do fato de que muitos de seus argumentos são de grande relevância para as condições de todas as mulheres, Wollstonecraft não parece tê-los aplicado a todas as mulheres: de fato, a mulher emancipada parece requerer serviçais do sexo feminino. Outras evidências desta noção são encontradas na discussão de Wollstonecraft sobre as mulheres (e homens) nas “fileiras dos pobres”, as quais – destinadas a trabalhos domésticos ou a trabalhos manuais – necessitariam, mesmo em uma sociedade reformada, de atenção filantrópica e escolas especializadas para que pudessem atingir um nível módico de iluminação (veja Kramnick, 1982, pp. 40-4; *Vindication*, p. 273ff).

Apesar disso, Wollstonecraft apresentou questões centrais que qualquer teórico da democracia que não presumisse, simplesmente, que “indivíduos” são homens, teria de abordar no futuro. Um dos poucos que chegaram realmente a abordar estas questões foi, como observado anteriormente, John Stuart Mill, que tentou integrar preocupações sobre o sexo em uma nova versão dos argumentos liberais democráticos. O pensamento político de Mill é da maior importância. Mas mesmo Mill, deve-se ter em mente, não levou tão longe quanto devia as implicações para a democracia das questões levantadas sobre os sexos: somente com o advento do feminismo contemporâneo é que a relevância e as implicações das idéias de Mary Wollstonecraft começaram a ser plenamente apreciadas (veja os capítulos 8 e 9).

A centralidade da liberdade

John Stuart Mill (1806-73) definiu, em grande parte, o curso do moderno pensamento liberal democrático. Escrevendo durante um período de intensa discussão sobre a reforma das instituições do governo britânico, Mill buscou defender uma concepção

de vida política marcada por uma maior liberdade individual, um governo mais responsável e uma administração governamental eficiente, desimpedida de práticas corruptas e regulamentos excessivamente complexos. As ameaças a estas aspirações vinham, para ele, de muitos lugares, inclusive do “sistema”, o qual procurava resistir a mudanças, das demandas de classes sociais recém-formados, de grupos que arriscavam-se a forçar o ritmo das mudanças devido ao excesso de seu treinamento e preparo geral e do próprio aparato governamental que, no contexto das múltiplas pressões geradas pela crescente industrialização da nação, arriscava-se a expandir seu papel gerencial muito além dos limites desejáveis. Desvendar as idéias de Mill sobre estas questões coloca em claro destaque muitas das questões que se tornaram centrais para o pensamento democrático contemporâneo.

Se Bentham e James Mill foram democratas relutantes mas preparados para desenvolver seus argumentos na justificação das instituições democráticas, John Stuart Mill foi um claro defensor da democracia, preocupado com a extensão da liberdade individual em todas as esferas dos esforços humanos. A democracia liberal, ou governo representativo, era importante para ele, não apenas porque estabelecia limites à satisfação individual, mas porque era um aspecto importante do livre desenvolvimento da individualidade. A participação na vida política – o voto, o envolvimento na administração local e o serviço de júri – eram vitais, afirmava ele, para criar um interesse direto pelo governo e, conseqüentemente, uma base para um corpo de cidadãos informado e em desenvolvimento, tanto de homens quanto de mulheres. Como Rousseau e Wollstonecraft, Mill concebeu a política democrática como um mecanismo vital para o auto-desenvolvimento moral (cf. Macpherson, 1977, cap. 3; Dunn, 1979, pp. 51-3). A “mais elevada e harmoniosa” expansão das capacidades individuais era uma preocupação central.¹⁶ Contudo, esta preocupação não o levou a defender a democracia não representativa em qualquer de suas formas; ele era extremamente cético, como veremos, de todas as concepções do gênero.

A preocupação absorvente de Mill com a questão da liberdade dos indivíduos e das minorias é melhor apresentada em seu famoso e influente estudo, *Da Liberdade* (1859). Ao examinar suas idéias, é útil começar com este texto, pois ele apresenta muitos dos elementos distintivos de seu pensamento. O objetivo de *Da Liberdade* é elaborar e defender um princípio que estabeleceria “a natureza e os limites do poder que pode ser legitimamente exercido pela sociedade sobre o indivíduo”, um assunto raramente explorado por aqueles que defenderam formas diretas de democracia (*Da Liberdade*, p. 59; e pp. 82-4 deste livro). Mill reconheceu que algumas regulamentações e interferência na vida dos indivíduos são necessárias, mas procurou colocar um obstáculo à intervenção arbitrária e que servisse a interesses pessoais. Ele

¹⁶ Mill comparava a votação periódica à emissão de “um veredito por um jurado”: em uma situação ideal, o resultado ponderado de um processo de deliberação ativa sobre os fatos dos assuntos públicos, não uma mera expressão de interesses pessoais.

colocou este ponto crucial da seguinte forma:

O objetivo... é assegurar um princípio muito simples, que estará em posição de governar absolutamente a conduta da sociedade para com o indivíduo em termos de compulsão e controle, seja utilizando-se a força física na forma de penalidades legais, ou a coerção moral da opinião pública. Este princípio é que o único fim pelo qual a humanidade tem o direito, individual ou coletivamente, de interferir na liberdade de ação de qualquer um de seus membros é a auto-proteção. O único propósito pelo qual o poder pode ser justamente exercido sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra a vontade deste, é evitar o dano a outros. (*Da Liberdade*, p. 68)

A interferência social e política na liberdade individual só pode ser justificada quando um ato (ou a ausência de um ato), seja ele intencional ou não, “diga respeito a outros” e, mesmo assim, somente quando ele os “prejudicar”. O único fim da interferência com a liberdade deveria ser a auto-proteção. Naquelas atividades que são meramente “de auto-consideração”, ou seja, dizem respeito somente ao indivíduo, “a independência é, de direito, absoluta”; pois “sobre si mesmo, sobre seu próprio corpo e mente, o indivíduo é soberano” (*Da Liberdade*, p. 69).

O princípio de Mill, de fato, definitivamente, não é “muito simples”: seu significado e implicações continuam controversos (veja Ryan, 1970). Por exemplo, o que exatamente constitui o “dano a outros”? Uma educação inadequada causa danos? A existência de maciças desigualdades de riqueza e renda causa dano? A publicação de pornografia causa dano? Mas, deixando de lado questões como estas, por enquanto, deve-se observar que, em suas mãos, o princípio gerou a defesa de muitas das liberdades-chave associadas com o governo democrático liberal. A “região apropriada da liberdade humana” tornou-se, primeiro, a liberdade de pensamento, de sentimento, de discussão e de publicação; segundo, a liberdade de gostos e interesses (“enquadrar o plano de nossa vida para se adequar a nosso próprio caráter”); e, terceiro, a liberdade de associação ou combinação, presumindo, é claro, que ela não cause dano a outros (*Da Liberdade*, pp. 71-2). A “única liberdade que merece este nome é aquela que permite nos dedicarmos a nosso próprio bem de nossa própria maneira, desde que não tentemos privar outros de sua liberdade ou impedir seus esforços para obtê-la” (*Da Liberdade*, p. 72). Mill condenou, ademais, o fato de que a prática então corrente tanto entre os governantes quanto entre os cidadãos geralmente se opusesse à sua doutrina e, a menos que uma “forte barreira de convicção moral” pudesse ser estabelecida contra tais maus hábitos, poderia-se esperar um crescente desrespeito à liberdade dos cidadãos à medida que o Estado se expandisse para ser capaz de lidar com as pressões da era moderna (*Da Liberdade*, cap. 5).

A qualidade inédita da posição de Mill se torna muito clara se a colocarmos, como ele faz, contra o que ele considerava ser, primeiro, a natureza inaceitável do “poder despótico”, o qual, em várias formas, ainda foi defendido por algumas figuras influentes durante sua vida e, segundo, o risco de invasões ainda maiores na liberdade dos cidadãos se o Estado se desenvolvesse muito rapidamente numa tentativa de controlar complexos problemas nacionais e internacionais. Havia bastante evidência, afirmava Mill, para sugerir que um “Estado agigantado” era uma possibilidade real. (É interessante observar que os argumentos de Mill contra o absolutismo encontram paralelo em argumentos contemporâneos contra a possibilidade de planejamento centralizado, ou “planejamento em detalhe”, enquanto que seus argumentos contra um Estado grande e de difícil manejo encontram paralelo em muitos aspectos dos debates atuais sobre o mesmo tópico.)

Em *Governo Representativo* (1861), Mill criticou o Estado absolutista (ao qual se referia como uma “monarquia absoluta”) e, em termos mais gerais, o uso despótico do poder político, primeiro por razões de ineficiência e impraticabilidade a longo prazo e, segundo, com base no fato de que seria indesejável *per se*. Contra todos aqueles que defendiam uma forma de poder absoluto, Mill argumentava que esta poderia levar a um desempenho “virtuoso e inteligente” das tarefas do governo apenas sob as seguintes e impossíveis condições: que o monarca absoluto, ou déspota, seja não apenas “bom”, mas “onisciente”; que informações detalhadas estejam disponíveis a qualquer momento sobre a conduta e o trabalho de cada ramo do governo em cada distrito do país; que uma parte efetiva de sua atenção seja dada a todos os problemas neste vasto campo; que todo o pessoal necessário para a administração pública tenha a capacidade de “discernimento de escolha” (Mill, *Governo Representativo*, pp. 202-3). As “faculdades e energias” pressupostas para a manutenção de uma tal estrutura estão, segundo Mill, além do alcance dos simples mortais e, portanto, todas as formas de poder absoluto são inviáveis, a longo prazo. Mas mesmo se (em nome da argumentação) fosse possível encontrar supermortais preparados para o poder absoluto, iríamos nós desejar o que teríamos: “um homem de atividade mental superhumana gerenciando todos os assuntos de um povo mentalmente passivo?” (*Considerações*, p. 203). A resposta de Mill é um direto “não”; pois qualquer sistema político que privasse os indivíduos de “uma palavra em potencial sobre seu próprio destino” minaria as bases da dignidade humana, ameaçaria a justiça social e negaria as melhores circunstâncias para que os seres humanos gozassem da “maior quantidade de conseqüências benéficas derivadas de suas próprias atividades”.¹⁷

A dignidade humana seria ameaçada pelo poder absoluto pois, sem uma

¹⁷ Mill criticou extensamente muitos dos pressupostos das doutrinas utilitárias de Bentham, apresentadas a ele diretamente por seu pai e pelo próprio Bentham (de quem ele, durante algum tempo, atuou como secretário), mas afirmou o princípio geral da utilidade como o critério fundamental para determinar quais são os fins justos, ou o que é o certo. Contudo, sua defesa deste princípio de forma alguma o levou a aplicá-lo sem ambigüidade (cf. Ryan, 1974, cap. 4).

oportunidade de participar na regulamentação dos assuntos nos quais se tem interesse, é difícil descobrir as próprias necessidades e desejos, chegar a julgamentos comprovados e Estados e desenvolver a excelência mental do tipo intelectual, prático e moral. O envolvimento ativo na determinação das condições da existência pessoal é o mecanismo básico para o cultivo da razão humana e do desenvolvimento moral. A justiça social seria violada porque cada pessoa pode defender seus próprios direitos e interesses melhor do que qualquer “representante” não selecionado pode e tem a probabilidade de poder. A melhor proteção contra o desrespeito aos direitos de um indivíduo é que ele participe rotineiramente da articulação dos mesmos. Finalmente, quando as pessoas estão engajadas na resolução de problemas que as afetam ou à coletividade como um todo, são liberadas energias que aumentam a probabilidade da criação de soluções imaginativas e estratégias de sucesso. Resumindo, a participação na vida social e pública corrói a passividade e aumenta a prosperidade geral “em proporção à quantidade e variedade de energias pessoais envolvidas em promovê-la” (*Governo Representativo*, pp. 207-8, 277-9).

A conclusão que Mill tira destes argumentos é que um governo representativo (cuja esfera de ação e de poder é estritamente restrita pelo princípio da liberdade e do *laissez-faire*, cujo princípio deveria governar as relações econômicas em geral) é a condição essencial para a existência de “comunidades livres” e de uma “brilhante prosperidade” (*Governo Representativo*, p. 210).¹⁸ Antes de continuar a comentar o trabalho de Mill sobre a “idealmente melhor forma de política” e a “idealmente melhor forma de economia”, será iluminador nos concentrarmos no que ele considerava como uma das maiores ameaças modernas a elas: o Estado agigantado.

Em *Da Liberdade*, Mill afirmou que o poder dos déspotas e dos conquistadores tinha sido desafiado em duas etapas históricas cruciais: primeiramente, “pela obtenção de um reconhecimento a certas imunidades, chamadas liberdades ou direitos políticos, que viriam a ser consideradas como protegidas contra qualquer tentativa de violação por parte dos governantes, pois tal seria considerado como uma desrespeito aos seus deveres”; e, segundo, por meio do estabelecimento de barreiras constitucionais pelas quais o “consentimento da comunidade” ou um “corpo que a representa” se tornou uma condição necessária para “alguns dos atos mais importantes do poder governante” (*Da Liberdade*, p. 60). Quando a soberania popular ou o governo popular era um mero sonho, a noção de que “as pessoas não têm necessidade de limitar seu poder sobre si mesmas” era considerada como certa. De acordo com Mill, contudo, o reconhecimento dos direitos de um indivíduo e a importância das barreiras constitucionais são tão vitais agora como sempre foram. Ao explicar este estado de coisas, Mill colocou muita ênfase

¹⁸ Eu não me preocupei aqui com muitas das aparentes inconsistências do argumento de Mill. Por exemplo, ele estava preparado para justificar o governo despótico sobre territórios “dependentes”. Para um comentário recente e interessante, veja Ryan (1983); para um estudo completo, veja Duncan (1971).

nas ameaças apresentadas pelo que ele percebeu como dois fenômenos interrelacionados: “a tirania da maioria” e o florescimento do poder governamental.

Do governo popular à ameaça da burocracia

A questão apresentada pela possibilidade de uma maioria tirânica já tinha sido proposta em vários contextos diferentes: como questões de preocupação direta para os críticos da democracia clássica, como um problema abordado diretamente por defensores da democracia protetora (Madison), bem como em relação a um notável silêncio na obra de Rousseau. Contudo, foi o teórico e historiador francês, Alexis de Tocqueville (1805-59) que mais influenciou Mill nesta questão. Em seu principal estudo, *Democracia na América*, Tocqueville tinha argumentado que a progressiva emancipação da população adulta e a extensão da democracia em geral estava criando um processo de nivelamento nas condições sociais de todos os indivíduos. Em favor do *demos*, o governo estava inevitavelmente se voltando contra os privilégios das velhas classes e ordens; de fato, contra todas as formas tradicionais de status e hierarquia. Estes eventos, de acordo com Tocqueville, ameaçavam fundamentalmente a possibilidade de liberdade política e independência pessoal. Entre os muitos fenômenos que ele estudou, estava a crescente presença do governo na vida diária como um agente intruso e regulador. No meio da “revolução democrática”, o Estado tinha se tornado o centro de todos os conflitos: o local onde se lutava pela política, em quase todos os aspectos da vida. Com base na suposição de que ele era um aparato essencialmente “benigno”, o Estado passara a ser considerado como aquele capaz de garantir o bem-estar público e as mudanças progressistas. Tocqueville considerava essa suposição um grave erro e, se não fosse combatida na teoria e na prática, se tornaria um recipiente para a capitulação aos “ditames” do administrador público.¹⁹ Esta preocupação estava entre as várias questões discutidas por Mill e analisadas por ele de forma distinta.

As idéias de Mill sobre o crescimento do poder governamental podem ser resumidas da seguinte forma:

1. O moderno aparato do governo se expande com cada função que lhe é

¹⁹ Tocqueville apontou uma série de forças que se opunham a isso, inclusive a descentralização de aspectos do governo, fortes associações independentes e organizações na vida política, social e econômica que se colocassem entre o indivíduo e o Estado e o incentivo de uma cultura que respeitasse o espírito de liberdade para ajudar a formar barreiras ao exercício do poder excessivo e centralizado (veja Krouse, 1983; Dahl, 1985, cap. 1). A ampla e “pluralista visão da sociedade” de Tocqueville era amplamente compartilhada por Mill, a despeito de sua crítica a vários aspectos da posição de Tocqueville (veja Mill, “M. de Tocqueville on Democracy in America”).

acrescentada (transporte, educação, sistema bancário, gerenciamento econômico).

2. À medida que o governo se expande, mais e mais pessoas “ativas e ambiciosas” tendem a se tornar ligadas a e/ou dependentes do governo (ou a um partido que busque ganhar o controle do aparato governamental).

3. Quanto maior o número de pessoas (em termos absolutos e relativos) apontadas e pagas pelo governo e quanto mais controle central das funções e do pessoal existe, maior a ameaça à liberdade; pois se estas tendências não encontrarem barreiras “nem toda a liberdade de imprensa e a constituição popular da legislação poderão fazer deste, ou de qualquer outro país, um país livre senão no nome” (*Da Liberdade*, p. 182).

4. Ademais, quanto mais eficiente e científica se tornar a máquina administrativa, mais a liberdade será ameaçada.

Mill resumiu a essência destes pontos de forma eloquente:

Se todas as partes dos negócios da sociedade que requerem um acordo organizado, ou pontos de vista amplos e abrangentes, estiverem nas mãos do governo e se todos os cargos oficiais forem preenchidos pelos homens mais capazes, toda a cultura mais ampla e a inteligência praticada no país, exceto em termos puramente especulativos, se concentrarão nas mãos de uma numerosa burocracia, de quem o resto da comunidade irá esperar todas as coisas: a multidão quererá deles direções e ditames em tudo que fizer; os homens capazes e ambiciosos, quererão vantagens pessoais. Ser admitido nas fileiras da burocracia e, quando admitido, progredir dentro dela, será o único objeto de ambição. (*Da Liberdade*, pp. 182-3).

Mas seu argumento não está, de forma alguma, completo apenas com estes pontos, pois existem outras considerações significativas que lidam com o impacto especial de um aparato governamental agigantado sobre “a multidão”:

5. Se o poder administrativo se expandir sem cessar, os cidadãos, por falta de experiência prática e informação, se tornarão cada vez mais mal informados e incapazes de barrar e monitorar este poder.

6. Nenhuma iniciativa em questões políticas, mesmo aquelas que surgissem devido a pressões públicas, seria levada a sério, a menos que fosse compatível com “os interesses da burocracia”.

7. A “submissão” de todos à burocracia do Estado seria ainda mais completa e se estenderia até mesmo aos próprios membros da burocracia. “Pois os governantes são tão escravos de sua organização e disciplina quanto os governados são dos governantes” (*Da Liberdade*, p. 184). A rotina da vida organizacional substituiria o “poder e as atividades” dos próprios indivíduos; sob tais condições, a atividade mental criativa e o potencial para o progresso do corpo governante ficariam sufocados. Mill apresentou a questão da seguinte forma:

Agrupados como estão, trabalhando em um sistema que, como todos os sistemas,

procede, necessariamente, por regras fixas, os membros do corpo burocrático estão sob a constante tentação de cair em uma rotina indolente ou, se em um dado momento abandonarem esta ciranda mecânica, de adotarem apressadamente alguma tolice mal examinada que possa ter ocorrido à invenção de algum dos líderes burocráticos. A única barreira a estas tendências estreitamente aliadas, embora aparentemente opostas, o único estímulo que pode manter a habilidade do corpo burocrático em um nível elevado, é a tendência a uma crítica vigilante de igual habilidade fora deste corpo. É indispensável, portanto, que existam os meios, independente do governo, de se formar um tal habilidade e de provê-la com as oportunidades e a experiência necessárias para um julgamento correto de grandes questões práticas. (*Da Liberdade*, pp. 184-5)

Entre os exemplos citados por Mill da dominação dos burocratas sobre a sociedade, o mais notável é “a melancólica condição da Rússia”. O próprio Tsar é “impotente contra o corpo burocrático” do Estado: ele pode enviar qualquer um deles para a Sibéria, mas não pode governar sem eles ou contra sua vontade” (*On Liberty*, p. 183).

O governo representativo

O que, então, Mill considerava ser a “política idealmente melhor”? Em termos gerais, Mill argumentou em favor de uma vigorosa democracia para se opor aos perigos de um Estado agigantado e excessivamente intervencionista. Ele parece traçar um agudo contraste entre a democracia e a burocracia: a democracia poderia se opor à burocracia. Mas várias questões emergiram desta formulação geral, as quais apresentaram dilemas para Mill, como o fazem para todos os liberais e liberais democratas. Primeiro, quanta democracia deveria haver? Segundo, como podem os requisitos para a participação na vida pública, os quais criam a base para o controle democrático dos governantes, ser reconciliados com os requisitos para uma administração habilitada em uma complexa sociedade de massas? A democracia é compatível com um governo habilitado e profissional? Terceiro, quais são os limites legítimos da ação do Estado? Qual é a esfera adequada da ação individual, em contraste com a ação coletiva? Vale a pena vermos brevemente a resposta de Mill a cada uma destas questões.

De acordo com Mill, a antiga idéia grega da *polis* não poderia se sustentar na sociedade moderna. A noção de auto-governo ou governo por meio de reuniões abertas é, afirmava ele (de acordo com a tradição liberal como um todo), pura tolice em qualquer comunidade que excedesse uma única cidade de pequenas dimensões. A não ser em pequeno número, as pessoas só podem participar “de minúsculas porções dos negócios públicos” (*Governo Representativo*, pp. 217-18). À parte dos vastos problemas apresentados por simples números, existem óbvios limites geográficos e físicos para quando e onde as pessoas podem se reunir: é difícil superar estes limites

em uma pequena comunidade; é impossível superá-los em uma grande comunidade. Os problemas apresentados pela coordenação e regulamentação de um país densamente povoado são insuperavelmente complexos para qualquer sistema de democracia clássica ou direta (*Governo Representativo*, pp. 175-6, 179-80). Ademais, quando o governo é o governo de todos os cidadãos, há o constante perigo de que os mais sábios e capazes sejam ofuscados pela falta de conhecimento, habilidade e experiência da maioria. Esta última deficiência pode ser lentamente equilibrada pela experiência em assuntos públicos (votação, serviço de júri, extenso envolvimento no governo local), mas apenas de forma limitada. Portanto, a “política idealmente melhor”, nas condições modernas, compreende um sistema democrático representativo no qual as pessoas “exercem, por meio de deputados periodicamente eleitos por elas mesmas, o poder de controle final” (*Governo Representativo*, p. 228).

Um sistema representativo, juntamente com a liberdade de expressão, de imprensa e de assembleia, tem vantagens distintas: ele proporciona o mecanismo pelo qual os poderes centrais podem ser vigiados e controlados; ele estabelece um foro (parlamento) para agir como um vigia da liberdade e como centro da razão e de debates; ele arregimenta, por meio da competição eleitoral, as qualidades de liderança e intelecto para o benefício máximo de todos (*Governo Representativo*, pp. 195, 239-40). Mill argumentou que não havia alternativa desejável à democracia representativa, embora estivesse ciente de seu custo. Hoje, escreveu ele, a democracia representativa e a imprensa escrita são “os equivalentes reais, embora não em todos os aspectos equivalentes adequados, da Pnyx e do Fórum” (p. 176ff). A participação na vida política é triste mas inescapavelmente limitada em uma sociedade complexa e densamente povoada.

Contudo, em última instância Mill confiava extraordinariamente pouco no julgamento do eleitorado e dos eleitos. Embora argumentasse que o sufrágio universal era essencial, ele tomou grandes cuidados para recomendar um complexo sistema plural de votação para que as massas, as classes trabalhadoras, “a democracia”, não tivesse a oportunidade de sujeitar a ordem política ao que ele rotulava simplesmente de “ignorância” (p. 324). Uma vez que os indivíduos são capazes de diferentes tipos de coisas e que apenas uns poucos desenvolveram todas as suas capacidades, não seria apropriado que alguns cidadãos tivessem maior poder sobre o governo do que outros? Lamentavelmente para a irrefutabilidade do argumento de Mill, ele pensava assim e recomendou um sistema plural de votação; todos os adultos deveriam ter o direito de votar, mas os mais sábios e talentosos deveriam ter mais votos do que os ignorantes e menos capazes.²⁰ Mill tomou o status ocupacional como um guia primário para a

²⁰ Há evidência no *Governo Representativo* de que Mill via a votação plural como um mecanismo educativo transitório que, eventualmente (quando as massas atingissem padrões morais e intelectuais mais elevados), seria substituído por um sistema de voto individual. Contudo, as razões pelas quais aqueles com direito a vários votos estariam dispostos a abrir mão deles em um estágio subseqüente não são plenamente explicadas.

alocação dos votos e ajustou sua concepção de democracia de acordo com isso: aqueles com maior conhecimento e habilidade (que tivessem os trabalhos melhor remunerados e mais privilegiados) não poderiam perder uma votação para aqueles com menos conhecimento, ou seja, as classes trabalhadoras. Mas a fuga do governo das “classes operárias” e, também, do governo personalista das classes proprietárias – da ignorância política em sua forma mais perigosa e da legislação de classes em sua expressão mais estreita (*Governo Representativo*, p. 324) – não estava apenas em um sistema de votação que evitasse que este Estado de coisas jamais viesse a surgir; estava também em uma garantia de habilidade por parte do governo. Como isso poderia ser assegurado?

Há uma “distinção radical”, argumentava Mill, “entre controlar os negócios do governo e realmente fazê-lo” (pp. 229-30). O controle e a eficiência aumentarão se as pessoas não tentarem fazer tudo. Os negócios do governo requerem mão-de-obra especializada (p. 335). Quanto mais o eleitorado se intrometer nestes negócios e quanto mais os corpos de deputados e representantes interferiram com a administração diária, maior o risco de prejuízo para a eficiência, de difusão das linhas de responsabilidade e da redução dos benefícios gerais para todos. Os benefícios do controle popular e da eficiência só podem ser obtidos reconhecendo-se que têm bases bem diferentes:

Não existem meios de combinar estes benefícios, exceto separando-se as funções que garantem um deles daquelas que garantem o outro desagregando-se o ato de controle e de crítica da conduta real das questões e delegando o primeiro aos representantes da maioria, ao mesmo tempo que se assegura para o segundo, sob estrita responsabilidade da nação, o conhecimento adquirido e a inteligência praticada de alguns Poucos treinados e experientes. (*Governo Representativo*, p. 241).

Tabela 3.1 Sumário das vantagens e desvantagens do governo pela burocracia, de acordo com Mill

<i>Vantagens</i>	<i>Desvantagens</i>
Acumula experiência	Inflexibilidade
Adquire máximas bem testadas	Rotinas rígidas
Garante capacidade por parte daqueles que realmente conduzem as questões públicas	Perde seu “princípio vital”
Uma dedicação persistente aos fins	Mina a individualidade e o desenvolvimento individual, limitando, portanto, a inovação

O parlamento deveria apontar indivíduos para posições executivas; ele deveria providenciar o foro central para a articulação das necessidades e demandas e para discussão e críticas; ele deveria atuar como o selo final da aprovação ou consentimento da nação. Mas ele não deveria administrar ou traçar os detalhes da legislação, pois não teria competência neste campo.²¹

A democracia representativa, assim entendida, pode combinar a responsabilidade com o profissionalismo e a especialização. Ela pode combinar as vantagens do governo burocrático sem suas desvantagens (tabela 3.1). Estas últimas seriam compensadas pela vitalidade injetada no governo pela democracia (*Governo Representativo*, pp. 246-7). Mill valorizava tanto a democracia quanto o governo habilitado e acreditava firmemente que era uma condição necessária ao outro: nenhum deles poderia ser atingido isoladamente. E atingir um equilíbrio entre eles era, pensava ele, uma das questões mais difíceis, complicadas e centrais “da arte de governar” (*Da Liberdade*, p. 168).

A questão continua: em quais domínios da vida o Estado democrático poderia ou deveria intervir? Mill procurou especificar isto claramente por meio do princípio da liberdade individual: a auto-proteção é o único fim que permite que se interfira com a liberdade de ação de outros indivíduos. A atividade do Estado deveria ser restrita em âmbito e limitada na prática para assegurar o máximo de liberdade possível para cada cidadão. Esta última pode ser assegurada por meio da democracia representativa combinada com uma economia política de livre mercado. Em *Da Liberdade*, Mill falou que a doutrina do *laissez-faire* repousa em bases tão sólidas quanto os princípios da liberdade. Ele considerava todas as restrições ao comércio como perniciosas – *qua* restrições – e ineficientes, uma vez que não produziam o resultado desejado, ou seja, a maximização do bem econômico: o benefício econômico máximo para todos (*Da Liberdade*, pp. 164-5). Embora existam significativas ambigüidades no argumento de Mill (sobre a intervenção do Estado para proteger trabalhadores em ocupações perigosas, por exemplo), o principal argumento de *Da Liberdade* é que a redução das relações entre as pessoas às relações de troca econômica no mercado e uma interferência mínima por parte do Estado são a melhor rota para a proteção dos direitos do indivíduo e a maximização das conseqüências benéficas resultantes, inclusive (e isso é importante) a possibilidade do auto-desenvolvimento. Em outras obras (notavelmente em *Principles of Political Economy*, publicada pela primeira vez em 1852), a defesa de Mill do *laissez-faire* é um tanto quanto equívoca: são apresentados extensos argumentos favoráveis à intervenção do governo para resolver “problemas de coordenação” e para proporcionar bens públicos tais como a educação.

Apesar disso, Mill chega à noção de reduzir ao mínimo possível o poder coercitivo e a capacidade reguladora do Estado. É uma noção que poderíamos considerar como a concepção da democracia liberal do “equilíbrio dinâmico e harmonioso”: dinâmico,

²¹ De fato, Mill chegou mesmo a recomendar que o parlamento deveria ter apenas o direito de vetar uma legislação proposta e traçada por uma comissão não eleita de especialistas.

porque proporciona o livre auto-desenvolvimento dos indivíduos; equilíbrio harmonioso porque as relações competitivas políticas e econômicas, baseadas em trocas iguais, aparentemente tornam o controle da sociedade, em muitos aspectos, supérfluo. As formas arbitrárias e tirânicas de poder são não apenas desafiadas por princípio, mas tornadas desnecessárias pela competição que cria, como observou um comentarista, “a única organização natural e justa da sociedade: a organização de acordo com o mérito... todos ocupam os lugares que merecem” (Vajda, 1978, p. 856). A “mão oculta” do mercado gera a eficiência econômica e o equilíbrio econômico, a longo prazo, enquanto que o princípio representativo proporciona a base política para a proteção da liberdade.

A subordinação das mulheres

Se Mill aceitou a igualdade política tendo, acima de tudo, a esfera do governo e da atividade governamental e a necessidade de traçar uma divisão nítida entre o Estado e a sociedade, ele se destaca por ter rompido com as suposições masculinas dominantes da tradição liberal ao considerar as mulheres como “adultos maduros” com direito a serem indivíduos “livres e iguais”. É importante nos determos agora em sua posição sobre estas questões; pois elas levantam, juntamente com as reflexões de Wollstonecraft, questões vitais sobre as condições para a participação das mulheres e dos homens em uma democracia. A tradição liberal geralmente não questionou a noção de que “o mundo privado”, livre da interferência do Estado, é um mundo não político e que as mulheres, naturalmente, encontram seu lugar nesta esfera. Portanto, as mulheres se localizam em uma posição totalmente marginal em relação ao político e ao público. Embora mantivesse uma estrita concepção do que deveria ser ou não ser uma questão pública, Mill não incorporou a divisão “de gêneros” (homem-mulher) para a dicotomia político-não político (cf. Siltanen e Stanworth, 1984, pp. 185-208).

No (até recentemente) muito negligenciado trabalho *The Subjection of Women* (1869), Mill criticou diretamente, como o fez Wollstonecraft antes dele, as concepções da natureza da mulher baseadas exclusivamente em papéis domésticos, relações afetivas e compromissos para com a vida doméstica e familiar. Se as mulheres eram convencionalmente *definidas* nestes termos pelos homens e, algumas vezes, pelas próprias mulheres, a razão está no fato de que, durante vasta porção da história da humanidade, elas tiveram o âmbito de suas vidas e atividades restrito. A subordinação das mulheres aos homens – no lar, no trabalho e na política – é “uma relíquia única em um mundo de pensamento e prática” (*Subjection*, p. 19). A despeito da declaração de muitos de que a igualdade de direitos tinha sido alcançada, ainda persistia, afirmava Mill, um “Estado primitivo de escravidão” que não tinha perdido “a mácula de sua origem brutal” (*Subjection*, pp. 5-6). A relação entre homens e mulheres era “fundada na força” e, embora alguns de seus “aspectos mais atrozes” tenham se suavizado com o tempo, “a lei do mais forte” tinha sido sacramentada na “lei da terra” (veja *Subjection*, pp. 1-28). Desde que Locke rejeitou a idéia de que alguns homens têm o

direito inerente e natural de governar, os liberais têm dado um papel proeminente ao estabelecimento do consentimento dos governados como um meio de assegurar um equilíbrio entre o poder e o direito. Contudo, a noção de que os homens são os mestres “naturais” das mulheres não foi, no geral, questionada. A posição das mulheres, concluiu Mill, é uma exceção totalmente injustificada aos princípios da liberdade individual, da justiça igualitária e da igualdade de oportunidades: um mundo no qual a autoridade e o privilégio deveriam estar diretamente ligados ao mérito, não institucionalizados pela força.

The Subjection of Women foi, certamente, um argumento a favor da emancipação das mulheres, não era apenas isso. Nem era meramente uma extensão dos argumentos apresentados por Mill em *Da Liberdade e Governo Representativo* embora, em muitos aspectos, também fosse isso (Mansfield, 1980, pp. ix-xix). A posição de Mill era uma novidade entre as posições dos democratas liberais devido à sua insistência na impossibilidade da obtenção da felicidade e liberdade humanas e da democracia enquanto persistisse a desigualdade entre os sexos. A subordinação das mulheres tinha criado “entraves fundamentais à melhoria da humanidade” (*Subjection*, p. 1). Em primeiro lugar, tinha feito com que o significado das mulheres na história fosse subestimado e a importância dos homens superestimada. O resultado foi um efeito de distorção sobre o que os homens e mulheres pensam sobre suas próprias capacidades: as habilidades dos homens têm sido, quase que constantemente, exageradas, enquanto que as capacidades das mulheres têm sido quase sempre subestimadas. Ademais, a divisão sexual do trabalho levou a um desenvolvimento parcial e unilateral do caráter das mulheres e dos homens. As mulheres sofreram uma “repressão forçada em alguns sentidos” tornado-se, por exemplo, excessivamente capazes de auto-sacrifício e, “estimuladas em outros sentidos de forma anti-natural”, buscando, por exemplo, incessante aprovação (masculina) (*Subjection*, p. 21ff). Por outro lado, os homens se tornaram, acima de tudo, egoístas, agressivos, vaidosos e adoradores de sua própria vontade. A habilidade de ambos os sexos em respeitar o mérito e a sabedoria foi corroída. Com demasiada frequência os homens acreditam estar além da possibilidade de críticas e as mulheres aceitam seu julgamento, em detrimento do governo e da sociedade em geral.

Pensem como é para um menino crescer até a idade adulta acreditando que, sem qualquer mérito ou esforço de sua parte, embora ele possa ser o mais frívolo e vazio ou o mais ignorante e bruto membro da raça humana, pelo mero fato de ter nascido um homem ele é, por direito, superior a todos os membros de metade da raça humana, inclusive, provavelmente, alguns cuja real superioridade ele tem ocasião de sentir dia a dia, ou mesmo de momento a momento; mas mesmo se, em toda sua conduta, ele habitualmente for guiado por uma mulher, ainda assim, se for um tolo, ele pensará, é claro, que ela não tem, e não pode ter, uma habilidade e um julgamento iguais ao seus; e, se ele não for um tolo, ele fará ainda pior: ele verá que ela é superior a ele e acreditará que, apesar da superioridade dela, ele tem o direito

de comandar e ela a obrigação de obedecer. Qual pode ser o resultado... desta lição? (*The Subjection of Women*, p. 80)

A desigualdade dos sexos privou a sociedade de uma vasta reserva de talento. Se as mulheres tivessem “o livre uso de suas faculdades”, juntamente com “os mesmos prêmios e encorajamentos” que os homens, haveria uma duplicação da “massa de faculdades mentais disponíveis para melhor servir à humanidade” (*Subjection*, p. 83).

A injustiça perpetrada contra as mulheres tem depauperado a condição humana:

toda restrição à liberdade de conduta de qualquer outro ser humano (salvo torná-los responsáveis por qualquer mal que tenham realmente causado), seca *pro tanto* a principal fonte de felicidade humana e deixa a espécie apreciavelmente menos rica em tudo que torna a vida valiosa para o ser humano individual. (*Subjection*, p. 101)

Para Mill, apenas a “completa igualdade” entre homens e mulheres em todas as estruturas legais, políticas e sociais poderia criar as condições adequadas para a liberdade humana e o modo democrático de vida. Ao voltar muitos dos princípios-chave do liberalismo contra a estrutura patriarcal do Estado e da sociedade, Mill estava argumentando que a emancipação da humanidade é inconcebível sem a emancipação das mulheres.

Embora Wollstonecraft tenha chegado a esta conclusão antes de Mill e, sem dúvida, incontáveis outras mulheres que não deixaram registro na história tenham chegado a ela antes, é notável que alguém na posição de Mill tenha defendido tal conclusão.²² O ataque irrestrito de *The Subjection of Women* contra o domínio masculino é, provavelmente, a principal razão de sua relativa obscuridade se comparado, por exemplo, a seu “academicamente aceitável” *Da Liberdade* (Pateman, 1983, p. 208). Mas, embora o ataque fosse inquestionavelmente radical, não deixou de apresentar ambigüidades. Duas delas devem ser enfatizadas. Primeiro, todo o argumento repousa desconfortavelmente na concepção estreita que Mill tinha do político. O princípio da liberdade poderia ser usado para justificar um maciço leque de iniciativas estatais para reestruturar, por exemplo, as estruturas econômicas e de proteção às crianças de modo que as mulheres pudessem melhor se proteger contra o “dano” causado pela desigualdade e pudessem ter a chance de se dedicar a seus próprios interesses. Contudo, Mill não parece interpretar o princípio desta forma. As novas políticas que defendia eram, embora de grande significado, limitadas; elas incluíam a emancipação das mulheres, a reforma das leis do casamento para reforçar a posição independente das mulheres na família e sugestões para ajudar a criar

²² Alguns estudiosos argumentaram que a posição de Mill tem um grande débito para com Harriet Taylor, amiga sua durante muitos anos e, de 1851 a 1858, sua esposa (veja Eisenstein, 1980), enquanto outros afirmaram que ela deve muito ao *Appeal of One Half the Human Race*, de William Thompson, publicado em 1825 (veja Pateman, 1983, p. 211).

oportunidades iguais de educação (veja Mansfield, 1980, pp. xxii-iii). Os limites colocados por Mill à ação legítima do Estado são explicados, em parte, por sua crença de que as mulheres, uma vez obtido o direito de voto, estariam em uma posição vantajosa para especificar ainda mais as condições de sua própria liberdade. A posição seria vantajosa porque, se a “emancipação” das mulheres fosse deixada a cargo dos agentes políticos existentes, ela seria distorcida pelos interesses patriarcais tradicionais: as mulheres devem gozar de direitos iguais para que possam explorar suas próprias capacidades e necessidades. Por outro lado, Mill provavelmente não pensou em estratégias mais intervencionistas porque estas infringiriam a liberdade dos indivíduos de decidir quais eram os seus interesses. Os indivíduos devem ser livres de barreiras políticas e sociais para escolher como estruturar suas vidas (dado, é claro, que suas escolhas não causem “dano” a outros). Mas esta condição enfraquece radicalmente as implicações políticas da análise de Mill; pois deixa os poderosos (homens) em uma posição segura para resistir à mudança em nome da liberdade de ação.

Segundo, Mill não analisa em detalhes a divisão doméstica do trabalho. Sem a partilha dos deveres domésticos, a capacidade das mulheres de se dedicarem ativamente a cursos de ação de sua própria escolha seria consideravelmente enfraquecida. Mill revela sua visão última do papel das mulheres pressupondo que, mesmo que houvesse um “estado justo de coisas”, a maioria das mulheres escolheria, corretamente – como a primeira vocação de seus esforços – casar-se, ter filhos e administrar exclusivamente o lar (veja *The Subjection of Women*, pp. 47-8; Okin, 1979; Pateman, 1983). Sem apresentar argumentos sobre as obrigações que os homens deveriam aceitar com respeito ao cuidado com os filhos e com o lar e sobre a perda dos privilégios injustificados à qual deveriam se adaptar (questões que abordarei posteriormente), as condições da liberdade humana e da participação democrática não podem ser analisadas adequadamente. Mas, a despeito das falhas de Mill nestes pontos – falhas que ele partilhava, em certa medida, com Wollstonecraft (cuja própria estima da maternidade a levou, em certos momentos, a adotar uma visão bem pouco crítica dos deveres dos pais) – é difícil subestimar a importância de sua contribuição em *The Subjection of Women* e suas conseqüências perturbadoras para a tradição democrática liberal como um todo.

Concepções antagônicas sobre os “fins do governo”

A liberdade e a democracia criaram, de acordo com Mill, a possibilidade da “excelência humana”. A liberdade de pensamento, de discussão e de ação é uma condição necessária para o desenvolvimento da independência de pensamento e do julgamento autônomo; ela é vital para a formação da razão e da racionalidade humanas. Por sua vez, o cultivo da razão estimula e sustenta a liberdade. O governo representativo é essencial para a proteção e a melhoria tanto da liberdade quanto da razão. Um sistema de democracia representativa torna o governo responsável perante os cidadãos e cria cidadãos mais sábios, capazes de se dedicarem aos interesses públicos. Portanto, ela é

tanto um meio de desenvolver a identidade própria, a individualidade e as diferenças sociais – uma sociedade pluralista – quanto um fim em si mesma, uma ordem democrática essencial. Se, além disso, todos os obstáculos à participação das mulheres na política forem removidos, haverá poucos “empecilhos à melhoria da humanidade”. O Modelo IIIb resume a posição de Mill em termos amplos.

Próximo do fim de seu *Governo Representativo*, Mill resumiu os “fins do governo” da seguinte maneira: “segurança da pessoa e da propriedade e justiça igual entre indivíduos são as primeiras necessidades da sociedade e os fins primários do governo: se estas coisas forem relegadas a qualquer plano de responsabilidade que não o mais elevado, nada haverá exceto guerras e tratados, as quais não requerem absolutamente um governo geral” (p. 355). É necessário indagar, nesta altura, se Mill estava tentando “reconciliar o irreconciliável” (Marx, *Capital*, vol. I, p. 16). Pois a obra de Mill envolve uma tentativa de unir em um todo coerente a segurança da pessoa e da propriedade, a justiça igualitária e um estado forte o bastante para evitar ou processar guerras e sustentar tratados. De fato, a obra de Mill se presta a várias interpretações concernentes não apenas a questões de ênfase, mas ao próprio ímpeto político do liberalismo e da democracia liberal. Existem, pelo menos, três possíveis interpretações que merecem ser destacadas.

Primeiro, Mill tentou tecer argumentos a favor da democracia juntamente com argumentos para “proteger” o mundo político moderno da “democracia”. Embora ele fosse extremamente crítico das vastas desigualdades de renda, riqueza e poder (ele reconheceu, especialmente em suas últimas obras, que elas impedem o pleno desenvolvimento da maioria dos seres humanos e, especialmente, das classes trabalhadoras), ele se deteve quanto estava ainda distante de um compromisso com a igualdade política e social. De fato, as idéias de Mill poderiam ser denominadas uma forma de “elitismo educacional”, uma vez que claramente procuram justificar uma posição privilegiada para aqueles com conhecimentos, habilidades e sabedoria: em resumo, uma versão moderna dos reis-filósofos. O principal papel político na sociedade seria reservado para uma classe de intelectuais que, de acordo com o sistema de alocação de votos de Mill, deteriam um substancial poder eleitoral. Ele chegou a esta idéia através de sua ênfase na importância da educação como uma força-chave para a liberdade e a emancipação. Esta é uma posição totalmente comprometida com o desenvolvimento moral de todos os indivíduos mas que, simultaneamente, justifica substanciais desigualdades para que os educadores estejam em posição de educar os ignorantes. Assim, Mill apresenta alguns dos argumentos mais importantes em favor do Estado democrático, juntamente com argumentos que, na prática, iriam impedir o surgimento do mesmo.

Em segundo lugar, os argumentos de Mill no que tange à política econômica de livre mercado e de uma interferência mínima por parte do Estado anteciparam argumentos “neo-liberais” posteriores (veja o modelo VIII: a democracia legal, no capítulo 8). De acordo com esta posição, o sistema legal deveria maximizar a liberdade dos cidadãos – acima de tudo, assegurar suas propriedades e o funcionamento da

Resumo: modelo IIIb
Democracia Desenvolvimentista

Princípio(s) de justificação

A participação na vida política é necessária não apenas para a proteção dos interesses dos indivíduos, mas também para a criação de um corpo de cidadãos informado, comprometido e em desenvolvimento. O envolvimento político é essencial para a “mais elevada e harmoniosa” expansão das capacidades individuais

Aspectos-chave

Soberania popular com uma franquia universal (juntamente com um sistema “proporcional” de alocação de votos)

Governo representativo (liderança eleita, eleições regulares, votação secreta, etc.)
Barreiras constitucionais para assegurar as limitações ao poder do Estado e divisões do mesmo e para assegurar a promoção dos direitos dos indivíduos, acima de tudo aqueles conectados à liberdade de pensamento, de sentimento, de gosto, de discussão, de publicação, de combinação e a dedicação a “planos de vida” individualmente escolhidos

Clara demarcação entre a assembléia parlamentar e a burocracia pública, ou seja, a separação entre as funções dos administradores eleitos e dos administradores especializados

Envolvimento do cidadão nos diferentes ramos do governo por meio do voto, de uma extensa participação no governo local, de debates públicos e de serviço de júri

Condições gerais

Uma sociedade civil independente com um mínimo de interferência do Estado
Economia de mercado competitiva

Posse privada e controle dos meios de produção, juntamente com experimentos com formas de propriedade “comunitárias” ou cooperativas

Emancipação política das mulheres, mas preservação, em geral, da tradicional divisão doméstica do trabalho

Sistema de nações-Estados com relações internacionais desenvolvidas

Nota: é importante lembrar que Mill está construindo com base em aspectos da tradição liber-

e, ao mesmo tempo, alargando os seus contornos e, portanto, muitos dos aspectos e condições da democracia desenvolvimentista são similares àqueles do modelo II (veja a p. 70).

economia – de modo que eles pudessem se dedicar livremente aos fins que escolhessem. Uma vigorosa proteção da liberdade individual permite que “os mais ajustados” (os mais capazes) florescessem e assegurassem um nível de liberdade política e econômica que beneficiaria a todos, eventualmente.

Em terceiro lugar, embora Mill tenha entretido, durante a maior parte de sua vida, a opinião de que o Estado liberal deveria se manter neutro em relação aos objetivos e estilos de vida dos indivíduos (eles deveriam ser tão livres quanto possível) algumas de suas idéias podem ser utilizadas para justificar uma visão “reformista” ou “intervencionista” da política (veja o capítulo 6). Pois ao Estado liberal de Mill é atribuído o papel ativo de assegurar os direitos do povo por meio da promoção de leis projetadas para proteger grupos tais como minorias étnicas e para melhorar a posição das mulheres. Além disso, se levarmos a sério o princípio de liberdade de Mill, ou seja, explorarmos aquelas situações em que seria justificado intervir politicamente para evitar o “dano” a outros, temos, no mínimo, um argumento para justificar uma completa concepção “social democrata” da política. A saúde e a segurança ocupacionais, a manutenção da saúde geral e a proteção contra a pobreza (de fato, todas aquelas áreas de preocupação do Estado do bem-estar social após a Segunda Guerra Mundial), poderiam ser incluídas como parte da esfera da ação legítima do Estado para evitar o dano. No livro *Principles of Political Economy* (terceira edição), Mill adotou uma tal linha de raciocínio e argumentou não apenas que deveriam haver muitas exceções às doutrinas econômicas do *laissez-faire*, mas também que todos os trabalhadores deveriam sofrer os efeitos educacionais da propriedade e do controle dos meios de produção. Embora ele certamente acreditasse que o princípio da propriedade individual privada fosse e devesse ser a forma dominante de propriedade, em um futuro previsível, ele defendeu experimentos práticos com diferentes tipos de propriedade para ajudar a encontrar a forma mais vantajosa para a “melhoria da humanidade” (veja *Principles of Political Economy* e os ensaios de Mill sobre o socialismo, originalmente publicados em 1879, G.L. Williams, 1976, pp. 335-58). Reunidas, estas noções podem ser interpretadas com uma das primeiras idéias sobre o Estado do bem-estar social intervencionista e a economia mista (Green, 1981).

A Democracia Direta e o Fim da Política

Karl Marx (1818-83) e Friedrich Engels (1820-95) incansavelmente atacaram a idéia do Estado liberal “neutro” e da economia de mercado “livre”. Em um mundo capitalista industrial o Estado nunca poderia ser neutro nem a economia livre. O Estado democrático liberal de John Stuart Mill poderia afirmar estar agindo em favor de todos os cidadãos, poderia defender suas afirmativas de legitimidade com a promessa de sustentar a “segurança da pessoa e da propriedade” enquanto prometia, simultaneamente, “justiça igual” aos indivíduos. Mas esta promessa não poderia, argumentavam Marx e Engels, ser cumprida na prática. A “segurança da pessoa” é contradita pela realidade da sociedade de classes, onde a maioria dos aspectos da vida do indivíduo – a natureza das oportunidades, o trabalho, a saúde, a expectativa de vida – são determinadas de acordo com sua localização na estrutura de classes. Como se pode depositar fé na promessa de garantir a “segurança da pessoa” após uma comparação entre a posição do desempregado ou do trabalhador em uma fábrica exercendo tarefas monótonas e pouco compensadoras em condições perigosas e a posição do pequeno e rico grupo de proprietários e controladores da propriedade produtora, os quais vivem em condições de luxo mais ou menos suntuoso? Qual sentido pode ser dado à promessa do Estado liberal de “justiça igual” para os indivíduos quando existem maciças desigualdades sociais, econômicas e políticas?

Marx e Engels - nascidos na Alemanha, mas que viveram a maior parte de suas vidas adultas na Inglaterra – romperam de forma decisiva com os termos de referência das tradições liberal e liberal-democrática. Iremos nos concentrar aqui nas obras de Marx mas, para compreendermos como estes dois homens conceberam a política, a democracia e o Estado, é necessário entendermos a avaliação geral que ambos fizeram do lugar do indivíduo na sociedade, o papel das relações de propriedade e a natureza do capitalismo. Apenas estudando a análise que fizeram deste último é possível nos aproximarmos de uma compreensão de sua avaliação do destino da democracia liberal e a promoção inabalável que fizeram de um modelo totalmente diferente.

Classes e conflitos de classe

Seres humanos como “indivíduos”; indivíduos em competição uns com os outros; liberdade de escolha; a política como a arena para a manutenção de interesses individuais, a proteção da “vida, da liberdade e do Estado”; o Estado democrático como o mecanismo institucional para a articulação da estrutura que permite aos

indivíduos se dedicarem a seus interesses privados na sociedade civil e preocupações públicas com o “processo de governo”: todas estas são preocupações da tradição liberal-democrática. Embora Marx e Engels não negassem que as pessoas têm capacidades únicas, desejos e interesse pelo livre arbítrio, eles atacaram a idéia de que o ponto de partida da análise da vida política e sua forma organizacional mais desejável fosse o indivíduo ou sua relação com o Estado. Como disse Marx, “o homem não é um ser abstrato agachado do lado de fora do mundo. O homem é o mundo humano, o Estado, a sociedade” (*Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*, p. 131). Os indivíduos só existem em interação e em relação com outros indivíduos; sua natureza só pode ser compreendida como um produto social e histórico. Não é o indivíduo único e isolado que é ativo nos processos histórico e político, mas os seres humanos que vivem em relações definidas uns com os outros e cuja natureza é definida por meio destas relações. Um indivíduo, ou uma atividade social, ou uma instituição (de fato, qualquer aspecto da vida humana) só podem ser corretamente explicados em termos de sua interação com outros fenômenos sociais, interação esta que evoluiu historicamente, um processo dinâmico de elementos inextricavelmente relacionados e que está em constante mudança.

A chave para se compreender as relações entre as pessoas é, de acordo com Marx e Engels, a estrutura de classes (veja Giddens e Held, 1982, pp. 12-39, para uma descrição geral). As divisões de classes não podem, eles afirmavam, ser encontradas em todas as formas de sociedade: as classes são uma criação da história e, no futuro, irão desaparecer. Os tipos mais antigos de sociedade “tribal” não tinham classes. A razão disso é que, em tais sociedades, não há produção superavitária nem propriedade privada: a produção se baseava em recursos comunais e os frutos da atividade produtiva eram distribuídos pela comunidade como um todo. As divisões de classes só surgem quando é gerado um superávit tal que se torna possível para uma classe de não-produtores viverem às custas da atividade produtora de outros. Aqueles que conseguem obter o controle dos meios de produção formam uma classe dominante, ou governante, tanto econômica quanto politicamente. As relações entre as classes, para Marx e Engels, são necessariamente exploradoras e implicam divisões de interesses entre as classes dominantes e subordinadas. Além disso, as divisões de classes são inerentemente conflitivas e, freqüentemente, produzem uma ativa luta de classes.

É notável e deve ser enfatizado desde o início que Marx não escreveu virtualmente coisa alguma sobre possíveis interseções entre a exploração de classes e a exploração das mulheres. Engels, contudo, tentou levar a cabo esta tarefa em *As Origens da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Neste livro, ele tentou essencialmente ligar as origens da dominação sexual à emergência da propriedade privada, especialmente à propriedade privada dos meios de produção a qual, por sua vez, ele considerava como a condição do desenvolvimento do Estado. As primeiras formas de sociedade, de acordo com Engels, eram matriarcais: as mulheres eram mais poderosas que os homens. Mas esta relação entre os sexos foi revertida quando da formação da propriedade privada. Embora as idéias de Engels sobre como este processo ocorreu não sejam inteiramente claras, ele o associa diretamente ao advento

da propriedade privada e, portanto, das classes, uma vez que os homens assumiram a supremacia para proteger a herança. Conseqüentemente, a exploração sexual, na análise de Engels, é um resultado da exploração de classes.

A moderna família individual baseia-se na escravização doméstica, aberta ou disfarçada, das mulheres... Atualmente, na grande maioria dos casos, o homem tem de ser aquele que sustenta a família, seu ganha-pão... e isto lhe dá uma posição dominante que não requer privilégios legais especiais. Na família, ele é o burguês; a esposa representa o proletariado. (Engels, *As Origens*, p. 510)

Engels não relutou em traçar as implicações de seu ponto de vista: com a transcendência do capitalismo e, portanto, da divisão de classes, a exploração sexual também desapareceria. O desenvolvimento do capitalismo, ele acreditava, pavimentava o caminho para a superação da exploração sexual porque a principal forma de privação à qual as mulheres estão sujeitas na sociedade capitalista, a exclusão da igual participação na força de trabalho, é, em certa medida, superada por um aumento na participação no trabalho remunerado. Em uma sociedade futura, a igualdade de participação na produção seria a base para a obtenção de igualdade em outras esferas.²³ Engels e Marx adotaram uma posição similar com respeito às desigualdades raciais. Para eles, as classes e a luta de classes foram o principal mecanismo ou “motor” do desenvolvimento histórico.

A história como evolução e o desenvolvimento do capitalismo

Para compreender adequadamente o desenvolvimento histórico, é essencial compreender que “as pessoas fazem a história”, mas nem sempre “em circunstâncias escolhidas por elas” porque estas últimas são “dadas e transmitidas do passado” (Marx, *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, p. 15). Entender “a base de toda a história”, como disse Marx, é compreender como os atos criativos dos seres humanos são constrangidos e permitidos pelos recursos que as pessoas têm à sua disposição, pelas técnicas produtivas à sua disposição e pelas formas de sociedade que surgem como

²³ Embora haja uma certa divisão nas opiniões sobre esta questão, a maioria dos comentaristas concorda que há pouco nestas idéias de Engels que seja aceitável hoje. As fontes das quais Engels se serviu para obter evidência da existência de um estágio matriarcal de sociedade têm sido substancialmente desacreditadas. A antropologia contemporânea parece ter sido incapaz de apresentar uma única instância autenticada de uma sociedade na qual as mulheres dominassem os homens, embora existam consideráveis variações nas relações de poder entre os sexos em diferentes sociedades. A conexão que Engels traçou entre a propriedade privada e a dominação masculina também parece ser inválida; nenhuma relação direta deste tipo parece existir (veja Hartmann, 1976; Coward, 1983; Moore, 1987).

resultado do esforço de gerações anteriores. Ignorar este conjunto de processos é negligenciar a própria fundação da existência humana. Explicá-lo, por outro lado, é estabelecer as condições de diferentes formas de associação humana e as possibilidades da política em cada era.

Dois conceitos gerais, a “formação social” e o “modo de produção”, ajudaram a desvendar o processo histórico (embora apenas o último tenha sido usado explicitamente por Marx e Engels). A formação social conota uma trama de relações e instituições que constituem uma sociedade. Esta trama consiste de uma combinação de fenômenos econômicos, políticos e culturais que incluem um tipo particular de economia, de sistema de poder, de aparato estatal e de vida cultural, todos os quais têm interconexões definidas uns com os outros. Estas interconexões, afirmava Marx, podem ser reveladas pela análise do “modo de produção”. Um modo de produção designa a estrutura essencial de uma sociedade: as relações sociais de produção. Estas relações especificam a forma dominante na qual a produção superavitária é extraída e apropriada. As modernas sociedades ou formações sociais ocidentais são, de acordo com Marx e Engels, capitalistas porque se caracterizam pela extração da produção superavitária na forma de “mais valia”, o valor gerado pelos trabalhadores no processo produtivo acima e além de seus salários e apropriados pelos donos do capital (veja, especialmente, Marx, “Valor, Preço e Lucro”). A divisão entre aqueles com capital e aqueles que têm apenas sua capacidade de trabalho para vender demarca a base fundamental da exploração e do conflito na época moderna e estabelece as principais relações sociais e políticas, ou seja, de classe. Os “capitalistas” possuem as fábricas e a tecnologia, enquanto que os trabalhadores assalariados não têm propriedades. À medida que o capitalismo se desenvolve, a vasta maioria da população se transforma em trabalhadores assalariados, que têm de vender sua força de trabalho no mercado para assegurar seu sustento.

Os modos de produção, contudo, são combinações complexas de relações e de forças de produção. O que Marx queria dizer com isto está apresentado em forma resumida na tabela 4.1. Embora as relações sociais de produção sejam centrais, ao redor delas geralmente se cristalizam várias relações e organizações interconectadas (1(b) e (c) na tabela 4.1). A forma exata que estas assumem (por exemplo, a estrutura dos sindicatos) depende de circunstâncias históricas e da balança da luta entre as classes sociais. As forças de produção compreendem aquelas coisas diretamente empregadas no próprio processo produtivo.

Em alguns dos trabalhos mais conhecidos de Marx e Engels, eles elaboraram uma concepção da história baseada na idéia de sucessivos estágios do desenvolvimento. Estes estágios se distinguiram por diferentes modos de produção e o motor da mudança foi a “base” econômica, particularmente a interação entre as forças de produção em progressiva expansão, por um lado, e a luta de classes pela distribuição da riqueza social, por outro lado. Quão exatamente Marx e Engels conceberam esta interação, ou dinâmica, não é de importância vital aqui. O que é essencial observar é que ela sugeriu uma concepção da história como um processo evolutivo marcado por períodos de mudança revolucionária (veja, por exemplo, Marx, “Prefácio” a *Uma*

Contribuição à Crítica da Economia Política). Esta interpretação do desenvolvimento histórico é um aspecto padrão do marxismo ortodoxo (de Engels a Bukharin e Stalin, entre outros) e envolve a idéia de que a sociedade humana passa por cinco estágios de desenvolvimento, da comuna primitiva até o antigo capitalismo feudal e (eventualmente), aos modos pós-capitalistas de produção.

Tabela 4.1 Elementos de um modo de produção

1 *Relações de produção*

- (a) Relações sociais de produção como, por exemplo, a relação trabalho assalariado/capital
- (b) Relações produtivas secundárias (ou indiretas) como, por exemplo, as organizações do trabalho e do capital, os padrões da vida familiar
- (c) As relações politicamente derivadas como, por exemplo, o Estado, as instituições educacionais, ou seja, um complexo de relações e instituições que servem a (a) e a (b)

2 *Forças de produção*

- (a) Meios de produção, ou seja, meios materiais, ou instrumentos, de produção
 - (b) Métodos técnicos
 - (c) Recursos humanos e naturais empregados na produção
 - (d) Organização do trabalho, em grande medida determinada por 1(a), (b) e (c)
-

Marx acreditava que o modo de produção burguês, ou capitalista, era o último grande estágio antes de uma ordem política e econômica fundamentalmente nova, na qual os ideais de liberdade e igualdade seriam gradualmente atingidos: o comunismo. Antes de analisar o Estado e a vida democrática como ele os concebia, será útil esboçar a razão pela qual ele considerava o capitalismo o estágio final de exploração e “não-liberdade”. Sua descrição do capitalismo ilumina diretamente suas razões para afirmar que uma nova forma de organização política era não só desejável, mas possível. Podemos dividir os pontos da seguinte forma (embora isso seja, inevitavelmente, uma simplificação):

- (1) A sociedade contemporânea é dominada pelo modo capitalista de produção. É uma sociedade baseada na posse privada dos meios de produção e na troca, uma

troca desigual entre capital e trabalho. Os produtos são manufaturados primariamente para a obtenção de valor superavitário e lucro e não por sua capacidade de satisfazer as necessidades e desejos humanos.

(2) A sociedade contemporânea não é uma ordem social harmoniosa. Ela se baseia em contradições, tanto na esfera da produção quanto na esfera da ideologia (o sistema de crenças, valores e práticas que servem aos interesses dos grupos e das classes dominantes). As relações capitalistas de produção impedem um pleno desenvolvimento das forças produtivas e gera uma série de conflitos e crises.

(3) A fundação do capitalismo é progressivamente corroída “de dentro”, ou seja, como resultado do desenvolvimento do próprio capitalismo. A economia é vulnerável aos ciclos de negócios políticos que envolvem surtos de crescimento seguidos de agudas quedas na atividade econômica. Os surtos são criados pelo crescimento da demanda, o que leva os fabricantes a aumentarem a produção. À medida que a produção se expande, o número dos empregados aumenta e o desemprego diminui. Quando o desemprego diminui, a luta de classes pela distribuição da renda se intensifica, à medida que os trabalhadores se tornam bens mais “valiosos” e podem capitalizar em uma situação de mercado de trabalho restrito. Para continuarem competitivos e manterem baixos os custos de produção (os custos crescem com o crescimento das taxas salariais e a expansão da demanda de matéria prima), os empregadores substituem o capital (na forma de nova tecnologia) pelo trabalho. A capacidade produtiva aumenta rapidamente. Uma vez que todas as unidades produtivas estão operando de forma competitiva e isoladas umas das outras, o resultado é, eventualmente, excesso de produção e excesso de capacidade. Estabelece-se uma crise (uma queda na atividade econômica, ou recessão, ou depressão); ocorrem cortes na produção, trabalhadores são demitidos, o desemprego aumenta, as taxas salariais caem até que a “oferta” e a “procura” se alinhem uma vez mais e todo o ciclo começa novamente.

(4) Além disso, em períodos de queda, empresas pequenas e/ou fracas tendem a ser removidas do mercado por empreendimentos maiores e mais capazes de “suportar” as pobres condições econômicas. Desta forma, o mercado “livre” de empresas competitivas é, progressivamente, substituído pela produção oligopólica ou monopolista de bens: há, em outras palavras, uma inevitável tendência para uma crescente “concentração” da vida econômica. Uma tal concentração tende também a caminhar junto do que Marx chamou de aumento da “capitalização” da economia; isto refere-se, principalmente, à expansão das atividades de bancos e outras organizações financeiras operando, parcialmente por meio do Estado, na coordenação da economia como um todo. Estes processos de concentração e centralização, revelam progressivamente a natureza necessariamente social da produção capitalista, a qual mina os mecanismos de competição individual. Ademais, a interdependência cada vez maior entre os empreendimentos comerciais e financeiros assegura, na melhor das hipóteses, um delicado equilíbrio, pois qualquer grande distúrbio ou desrupção podem, potencialmente, afetar todo o sistema. A falência de uma firma ou banco gigantes, por exemplo, gera implicações para numerosos empreendimentos aparentemente sólidos,

comunidades inteiras e, portanto, para a estabilidade política. A Figura 4.1 delinea de forma resumida a teoria de Marx da crise.²⁴

(5) Como parte destes desenvolvimentos, a luta de classes se intensifica, tanto esporadicamente como resultado das tendências cíclicas da economia, quanto de forma mais geral em períodos mais longos de tempo. A posição do trabalhador isolado é incomparavelmente mais fraca do que a de seu empregador, que não apenas pode demitir o trabalhador, mas pode se apoiar em recursos maciços na eventualidade de qualquer conflito de maior duração. Os trabalhadores descobrem que a dedicação a interesses individuais é ineficiente e pode até mesmo derrotá-los. Uma estratégia de ação coletiva é, portanto, a única base para a obtenção de certas necessidades e desejos (por exemplo, os crescentes benefícios materiais, o controle sobre a vida diária, trabalho satisfatório). Apenas por meio da ação *coletiva* é que os *indivíduos* podem estabelecer as condições de satisfação para suas vidas. Em última instância, os trabalhadores compreendem que apenas por meio da abolição das relações capitalistas de trabalho eles podem ser livres. A luta coletiva para a obtenção da liberdade e da felicidade é parte da vida diária dos trabalhadores. Ela deve ser levada avante e desenvolvida para que os “interesses gerais” possam ser atendidos; ou seja, para que o *livre* desenvolvimento dos indivíduos, uma alocação *justa* de recursos e a *igualdade* na comunidade possam ser obtidos.

(6) O desenvolvimento do movimento trabalhista é o meio para se atingir a revolução. As lições que os trabalhadores aprendem em seu local de trabalho e por meio dos sindicatos se tornam a base para a extensão de suas atividades para a esfera do Estado. O direito formal de organizar partidos políticos, no aparato da “democracia representativa”, permite a formação de organizações socialistas que podem desafiar a ordem dominante. Por meio de tais desafios, a revolução pode ser feita, um processo que Marx, aparentemente, acreditava poder ser uma transição pacífica em certos países com fortes tradições democráticas (como a Inglaterra), mas provavelmente envolveria confrontações violentas em outros locais.

(7) O comunismo, como doutrina política, relaciona-se a várias fontes diferentes, além da tradição de trabalhos de “socialistas utópicos” como Saint-Simon (1760-1825), Fourier (1772-1837) e Owen (1771-1858). Ele emerge, por exemplo, da luta diária dos trabalhadores para conquistarem a dignidade e o controle de suas vidas. Ele emerge do fracasso da ordem liberal-democrática em criar as condições para a liberdade, a igualdade e a justiça. E ele emerge da contradição que, embora fundada na “apropriação privada” – a apropriação do lucro pelos capitalistas – o capitalismo é a forma mais “socializada” de ordem que os seres humanos já criaram. Pois uma economia capitalista envolve a cooperação e dependência mútua de todos em uma escala inexistente em

²⁴ Existem, na verdade, várias interpretações diferentes da teoria de Marx da crise disponíveis na literatura atual (cf. Sweezy, 1942; Mattrick, 1969; Mandel, 1972; Fine e Harris, 1979).

1 - Organização da economia

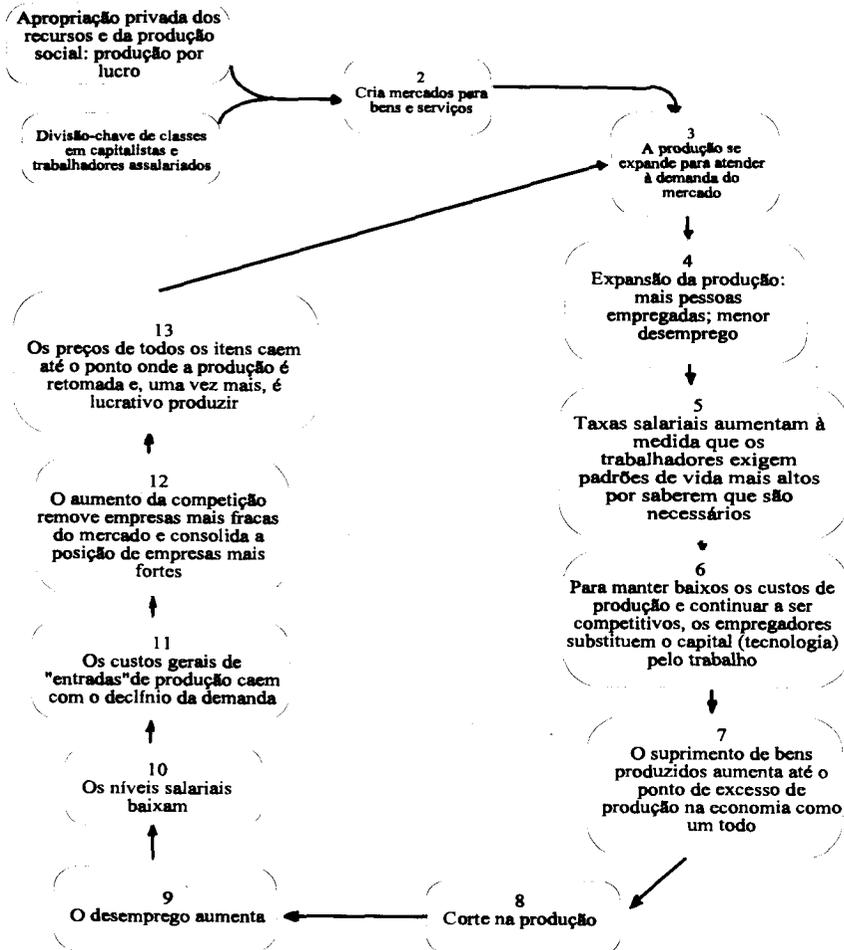


Figura 4.1 A Teoria da Crise de Marx

A teoria de Marx procurou determinar que: (a) crises são aspectos normais do desenvolvimento do capitalismo; (b) as crises são crises de superprodução; (c) há uma tendência marcante para se aumentar a concentração e a centralização da economia que leva a um "equilíbrio" econômico altamente delicado; (d) a divisão da sociedade em classes cria a predisposição para crises e a luta de classes é o "mecanismo" essencial do desenvolvimento econômico à medida que o poder se alterna entre empregadores e empregados, dependendo das condições do mercado de trabalho.

formas anteriores de sociedade. O comunismo é a extensão lógica deste princípio para um novo tipo de sociedade.

Duas teorias do Estado

Marx acreditava que o governo democrático era, essencialmente, inviável em uma sociedade capitalista; a regulamentação democrática da vida não poderia ser atingida sob as restrições impostas pelas relações capitalistas de produção. Ele considerava necessário transformar a própria base da sociedade para criar a possibilidade de uma "política democrática". Para compreender mais precisamente porque Marx adotava este ponto de vista, é importante examinar como ele concebia a posição do Estado – seu papel, função e limites – no contexto do capitalismo.

A idéia de que o Estado pode representar a comunidade ou o público como um todo, em contraste com os objetivos e preocupações dos indivíduos é central para as tradições liberal e liberal-democrática. Mas, de acordo com Marx e Engels, esta afirmativa é, em grande medida, ilusória (veja Maguire, 1978, cap. 1). O Estado defende o "público" ou o "comunitário" como se as classes não existissem; como se as relações entre as classes não fossem de exploração; como se as classes não tivessem diferenças fundamentais de interesse entre si; como se estas diferenças de interesse não definissem, em grande parte, a vida econômica e política. Ao tratar formalmente a todos da mesma maneira, de acordo com os princípios que protegem a liberdade dos indivíduos e defendem seu direito à propriedade, o Estado (com o que Marx se referia a todo o aparato do governo, do executivo e do legislativo até a polícia e o exército), pode agir "de forma neutra" mas irá gerar efeitos que são parciais; ou seja, ele inevitavelmente sustentará os privilégios daqueles que possuem propriedades. Ao defender a propriedade privada dos meios de produção, o Estado já escolheu um lado. Ele penetra na própria trama da vida econômica e das relações de propriedade reforçando e codificando – por meio da legislação, da administração e da supervisão – sua estrutura e práticas. Como tal, o Estado tem um papel central na integração e no controle das sociedades divididas em classes; e, nas sociedades capitalistas, um papel central na reprodução da exploração do trabalho assalariado pelo capital. A noção liberal de um Estado "mínimo" está, de fato, conectada diretamente a um forte compromisso com certos tipos de intervenção para restringir o comportamento daqueles que desafiam as desigualdades produzidas pelo chamado mercado livre: o Estado liberal ou liberal-democrata é, forçosamente, um Estado coercitivo, ou forte, na prática. A manutenção da propriedade privada dos meios de produção contradiz os ideais de uma ordem política e econômica que compreende cidadãos "livres e iguais". O movimento no sentido do sufrágio universal e da igualdade política em geral era, Marx reconheceu, um importante passo adiante, mas seu potencial emancipador era severamente minado pelas desigualdades de classe e pelas conseqüentes restrições no âmbito das escolhas de muitas pessoas na vida política, econômica e social.

Ademais, a afirmativa liberal de que há uma clara distinção a ser feita entre o privado e o público, o mundo da sociedade civil e o da política é, afirmava Marx, dúbio.

A principal fonte de poder contemporâneo – a propriedade privada dos meios de produção – é ostensivamente *despolitizada*, ou seja, é arbitrariamente tratada como se não fosse uma questão que fizesse parte da política. A economia é considerada como não política, na medida em que aqueles que possuem e controlam os meios de produção e aqueles que devem viver do trabalho assalariado são considerados como o resultado de contratos privados livres, não uma questão para o Estado. Mas, ao defender a propriedade privada dos meios de produção, o Estado não se separa das relações de poder da sociedade civil como se fosse um conjunto de instituições acima de todas as preocupações especiais, ou seja, um “poder público” agindo pelo “público”. Pelo contrário, ele está profundamente mergulhado nas relações sócio-econômicas e ligado a interesses particulares. Ademais, esta ligação é mantida (por razões que serão exploradas adiante) independente das idéias políticas dos “representantes” do povo e da extensão da franquia.

Existem, pelo menos, duas linhas na descrição de Marx das relações entre as classes e o Estado; embora elas não estejam explicitamente distintas no trabalho de Marx, é iluminador, para propósitos analíticos, desembaraçá-las. A primeira, à qual me referirei doravante como posição 1, enfatiza que o Estado em geral e as instituições burocráticas em particular, podem assumir várias formas e constituir uma fonte de poder que não necessita estar diretamente ligada aos interesses, ou estar sob o controle exclusivo, da classe dominante a curto prazo. De acordo com esta noção, o Estado retém um certo nível de poder independente da classe dominante. Suas formas institucionais e dinâmicas operacionais não podem ser inferidas diretamente da configuração das forças de classe: elas são “relativamente autônomas”. A segunda linha, a posição 2, é, sem dúvida, a posição dominante em sua obra: o Estado e sua burocracia são instrumentos de classe que emergiram para coordenar uma sociedade dividida de acordo com os interesses da classe dominante. A posição é, certamente, uma visão mais complexa e sutil. Ambas as posições serão elaboradas adiante, começando com a posição 1, pois ela é expressa de forma mais clara nos primeiros escritos de Marx e destaca o grau em que a segunda visão envolve um estreitamento dos termos de referência da análise feita por Marx do Estado e da política.

O envolvimento de Marx com os problemas teóricos apresentados pelo poder do Estado desenvolveram-se a partir de uma confrontação anterior com Hegel (1770-1831), uma figura central da filosofia idealista alemã e uma influência intelectual crucial na vida de Marx. Em *A Filosofia do Direito*, Hegel argumentou que o Estado poderia potencialmente resolver conflitos intensos entre indivíduos providenciando, por um lado, uma estrutura racional para a interação destes na sociedade civil e, por outro lado, uma oportunidade de participar (por meio de uma forma limitada de representação) da formação da “vontade política geral”. Com o tempo, o Estado moderno tinha se tornado o centro da lei, da cultura e da identidade nacional, a base abrangente de todo desenvolvimento. Identificando-se com ele, os cidadãos poderiam superar a anarquia competitiva da sociedade civil e descobrir uma base verdadeira de unidade. Apenas por virtude do Estado os cidadãos poderiam chegar a uma “existência racional”. (Veja Hegel, *Lectures on the Philosophy of World History*, apresentadas

pela primeira vez em 1830, pp. 94-7, para uma apresentação concisa deste ponto de vista.)

Hegel concebeu a sociedade civil como uma esfera de ações “personalistas” onde a dedicação ao interesse pessoal era inteiramente legítima. Embora sempre houvesse espaço para o interesse pessoal, foi apenas com a emancipação progressiva dos indivíduos das restrições da religião, da ética e da política coercitiva que uma esfera civil plenamente distinta emergiu. No centro deste processo estava a expansão do livre mercado, erodindo as tradições em sua passagem. Mas o significado do livre mercado e da sociedade civil em termos mais gerais não poderia ser adequadamente compreendido, insistia Hegel, simplesmente referindo-se à teoria do comportamento humano como egoísta; era fundamentalmente errôneo abstrair o egoísmo da sociedade civil, como muitos pensadores liberais tinham feito, de uma teoria geral da motivação e do comportamento humanos. Hegel aceitava a dedicação à riqueza material como uma base central para a obtenção das necessidades humanas mas argumentava, como disse de forma sucinta um de seus expositores, “que por trás do egoísmo, da acidentalidade e da arbitrariedade da sociedade civil, espregueira a razão inerente” (Avineri, 1972, p. 147). Pois a sociedade civil é uma associação de interesses parciais “mutuamente interligados” que se fundamenta tanto nas necessidades competitivas quanto no sistema legal (Hegel, *Filosofia do Direito*, p. 122ff). Este último garante a segurança da pessoa e da propriedade e, portanto, proporciona um mecanismo para refrear os excessos dos indivíduos (*Filosofia do Direito*, pp. 149-52). A existência da sociedade civil tem como premissa o reconhecimento de que o “bem geral” só pode ser atingido por meio da imposição da lei e da direção consciente do Estado (*Filosofia do Direito*, p. 147ff). A história do Estado torna aparente um forte desejo dos seres humanos por uma vida racional (arrazoada) Do ponto de vista de Hegel, o Estado é a base que permite aos cidadãos obterem sua liberdade em conjunto com os outros. Livre da tirania, ele representa a unidade potencial da razão e da liberdade.

A organização institucional do Estado define o grau de liberdade de que os indivíduos podem gozar. Hegel admirava (embora com algumas restrições) o Estado prussiano, o qual ele representou como corretamente dividido em três partes substantivas – o legislativo, o executivo e a coroa – que, juntas, expressavam “o discernimento e a vontade universais”. Para ele, a instituição mais importante do Estado é a burocracia, uma organização na qual todos os interesses particulares são subordinados a um sistema de hierarquia, especialização, perícia e coordenação, por um lado, e pressão interna e externa por competência e imparcialidade, por outro lado (*Filosofia do Direito*, pp. 132, 179, 190-1, 193). De acordo com Marx, contudo, Hegel não conseguiu desafiar a auto-imagem do Estado e, em particular, da burocracia (*Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, pp. 41-54).

A burocracia é a “consciência do Estado”. Em marcante contraste com Hegel e figuras como John Stuart Mill, Marx descreveu a burocracia, o corpo de funcionários estatais, como sendo “uma sociedade particular e fechada dentro do Estado”, que estende seu poder ou capacidade por meio do segredo e do mistério (*Crítica*, p. 46). O burocrata individual é iniciado nesta sociedade fechada por meio de “uma confissão

burocrática de fé” – o sistema de exames – e o capricho do grupo politicamente dominante. Subseqüentemente, a carreira burocrática assume importância absoluta, a obediência passiva àqueles com maior autoridade se torna uma necessidade e “os interesses do Estado se tornam uma meta privada”. Mas as metas do Estado não são atingidas desta forma, nem a competência é garantida (*Crítica*, pp. 48, 51). Pois, como escreveu Marx,

A burocracia afirma ser o fim último do Estado... As metas do Estado são transformadas nas metas dos bureaus ou as metas dos bureaus nas metas do Estado. A burocracia é um círculo do qual ninguém pode escapar. Sua hierarquia é uma hierarquia de conhecimento. O ponto mais alto garante o conhecimento dos particulares dos escalões mais baixos, ao passo que estes, por sua vez, imputam aos escalões mais altos uma compreensão no que tange ao universal [o interesse geral]; e, assim, eles iludem uns aos outros. (*Crítica*, pp. 46-7)

A crítica de Hegel feita por Marx envolve vários pontos, mas um deles, em particular, é crucial. Na esfera do que Hegel chamava de “o interesse absolutamente universal do Estado em si” não há, de acordo com Marx, nada senão “o oficialismo burocrático” e “conflitos não resolvidos” (*Crítica*, p. 54). A ênfase de Marx na estrutura e na natureza corporativa das burocracias é significativa, pois ela coloca em destaque a “autonomia relativa” destas organizações e prenuncia os argumentos elaborados no que pode ser sua obra mais interessante sobre o Estado, *O Dezoito de Brumário de Luís Bonaparte*.

O Dezoito de Brumário é uma análise eloqüente da ascensão ao poder, entre 1848 e 1852, na França, de Louis Napoleão Bonaparte e da forma como o poder se acumulou nas mãos do executivo às custas, em primeira instância, tanto da sociedade civil quanto dos representantes políticos da classe capitalista, a burguesia. O estudo destaca a distância que Marx assumia de qualquer visão do Estado como um “instrumento de discernimento universal”, uma “comunidade ética” ou um “juiz” diante da desordem. Marx enfatizou que o aparato estatal é, simultaneamente, um “corpo parasita” na sociedade civil e uma fonte autônoma de ação política. Portanto, ao descrever o regime de Bonaparte, ele escreveu: “Este poder executivo, com sua enorme burocracia e organização militar, com sua engenhosa maquinaria estatal, abrangendo amplas camadas, com sua hoste de funcionários que chega a meio milhão, além de um exército de outro meio milhão, este apavorante corpo parasita... envolve o corpo da sociedade francesa como uma rede e sufoca todos os seus poros” (*Dezoito de Brumário*, p. 121). O Estado é representado como um imenso conjunto de instituições, com a capacidade de moldar a sociedade civil e, até mesmo, de reduzir a capacidade da burguesia de controlar o Estado (veja Maguire, 1978; Spencer, 1979). Marx afirmou ter o Estado uma certa autonomia em relação à sociedade: os resultados políticos são o resultado de um entrelace entre complexas coalisões e arranjos constitucionais.

A análise oferecia no *Dezoito de Brumário*, bem como a da *Crítica*, sugere que os agentes do Estado não se limitam a coordenar a vida política nos interesses da classe

dominante da sociedade civil. O executivo, sob determinadas circunstâncias (por exemplo, quando há um relativo equilíbrio das forças sociais), tem a capacidade de tomar iniciativas políticas, bem como de coordenar mudanças. Mas o foco de Marx, mesmo ao discutir esta idéia, era essencialmente o Estado como uma força conservadora. Ele enfatizou a importância das rede de informações como um mecanismo de vigilância e a forma com que a autonomia política do Estado se interliga com sua capacidade de minar os movimentos sociais que ameacem o status quo. Ademais, a dimensão repressiva do Estado é complementada por sua capacidade de sustentar a crença na inviolabilidade das estruturas existentes. Longe, portanto, de ser a base da articulação do interesse público, o Estado, argumentava Marx, transforma “objetivos universais em outra forma de interesses privados”.

Contudo, existem certas restrições às iniciativas que Bonaparte poderia tomar sem mergulhar a sociedade em uma grande crise, como em qualquer ramo legislativo ou executivo do Estado. Para o Estado em uma sociedade capitalista, concluiu Marx (uma conclusão que se tornou central para seus ensinamentos gerais), é impossível escapar da dependência da sociedade e, acima de tudo, daqueles que possuem e controlam o processo produtivo. Sua dependência revela-se sempre que a economia é ameaçada por crises; pois a organização econômica cria os recursos materiais com os quais o aparato estatal sobrevive. As políticas gerais do Estado têm de ser compatíveis, a longo prazo, com os objetivos dos fabricantes e comerciantes, caso contrário a sociedade civil e a própria estabilidade do Estado são ameaçadas. Portanto, embora Bonaparte tenha usurpado o poder político, dos representantes da burguesia, ele protegeu o “poder material” da própria burguesia, uma fonte vital de empréstimos e receitas. Conseqüentemente, Bonaparte não pôde deixar de sustentar, e nisto ele não foi diferente de qualquer outro político em uma sociedade capitalista, os interesses econômicos a longo prazo da burguesia e lançar as fundações para a regeneração de seu poder político direto no futuro, independente do que ele tenha escolhido fazer enquanto ocupou o poder (*Dezoito de Brumário*, p. 118ff).

Marx atacou a afirmativa de que a distribuição da propriedade situa-se fora da constituição do poder político. Este ataque é, claro, um aspecto central do legado de Marx e do que eu chamei de posição 2. Em todos os seus ensaios políticos e, especialmente, em seus panfletos mais polêmicos, como *O Manifesto Comunista*, Marx (e, também, Engels) insistiram na dependência direta do Estado ao poder econômico, social e político da classe dominante. O Estado é uma “superestrutura” que se desenvolve sobre a “fundação” das relações sociais (veja *O Manifesto Comunista* e o “Prefácio” de *Uma Contribuição para a Crítica da Economia Política*). O Estado, de acordo com esta formulação, serve diretamente aos interesses da classe economicamente dominante: a noção do Estado como um local de ação política autônoma é suplantada por uma ênfase no poder de classe, uma ênfase ilustrada por um famoso slogan do *Manifesto Comunista*: “o executivo do Estado moderno é apenas um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia”. Esta fórmula não implica que o Estado é dominado pela burguesia como um todo: ele pode ser independente de setores da classe burguesa (veja Miliband, 1965). Apesar disso, o

Estado se caracteriza como essencialmente dependente da sociedade e daqueles que dominam a economia: sua “independência” é exercida apenas na medida em que é preciso resolver conflitos entre diferentes setores do capital (industriais e financistas, por exemplo) e entre o “capitalismo doméstico” e as pressões geradas pelos mercados capitalistas internacionais. O Estado preserva os interesses gerais da burguesia em nome do interesse público.

Existem, portanto, duas (freqüentemente interconectadas) tendências nas idéias de Marx sobre o relacionamento entre as classes e o Estado: a primeira concebe o Estado com um certo grau de poder independente das forças de classe; a segunda mantém a noção de que o Estado é meramente uma “superestrutura” que serve aos interesses da classe dominante. A posição 1 tem sido enfatizada por que ela é, geralmente, desconsiderada na literatura secundária sobre Marx (importantes exceções são Draper, 1977; Maguire, 1978; Perez-Diaz, 1978). Mas a obra de Marx sobre o Estado e a política de classes continuou incompleta. A posição 1 deixou de explorar de forma completa várias questões importantes. Qual é a base do poder do Estado? Como funciona a burocracia estatal? Qual o espaço para que os políticos exerçam sua iniciativa? A capacidade dos políticos para ações autônoma é politicamente insignificante a longo prazo? O Estado – mesmo dentro de uma estrutura liberal-democrática – so é relevante em termos de sua relação com as forças de classes? A posição 2 é ainda mais problemática: ela postula uma organização do Estado específica do capitalismo (ou, como tem sido chamada mais recentemente, “lógica do capital”) e toma como certo uma relação causal simples entre os fatos da dominação de classe e as vicissitudes da vida política.

Mas os trabalhos combinados de Marx indicam quão central ele considerava o Estado para o controle das sociedades divididas em classes. Ademais, sua obra sugere importantes limites à ação do Estado dentro das sociedades capitalistas. Se a intervenção do Estado mina o processo de acumulação de capital, ela simultaneamente mina a base material do Estado; portanto, a política estatal deve ser consistente com as relações capitalistas de produção. Ou, para colocar a questão de outra maneira: existem restrições nas democracias liberais, restrições estas impostas pelas exigências da acumulação privada de capital, que limitam sistematicamente as opções políticas. O sistema de propriedade e de investimentos privados cria exigências que devem ser atendidas para que o desenvolvimento econômico possa ser sustentado. Se este sistema é ameaçado (por exemplo, por um partido eleito com a firme intenção de promover maior igualdade), pode se estabelecer rapidamente um caos econômico (se o investimento de capital for desviado para o estrangeiro, por exemplo) e a aceitabilidade dos governos pode ser radicalmente corroída.²⁵ Conseqüentemente, uma classe

²⁵ Conforme escreveu recentemente um neo-marxista, a política liberal tem um caráter “peculiarmente negativo”. Ela passa a se orientar no sentido de evitar os riscos e de erradicar os perigos para o sistema: “não, em outras palavras, no sentido da *realização de bens práticos* [ou

economicamente dominante pode *governar sem o governo direto*, ou seja, ela pode exercer uma influência política determinante sem sequer ter representantes no governo. Esta idéia retém um lugar vital nos debates entre os marxistas, os teóricos da democracia liberal e outros. Ela é uma das principais bases do argumento dos marxistas de que a liberdade em uma democracia capitalista é puramente formal; a desigualdade corrói fundamentalmente a liberdade e deixa a maioria dos cidadãos livres apenas nominalmente. O capital governa.

O fim da política

Longe de ter o papel de emancipador, cavaleiro protetor ou árbitro de interesses conflitantes, o Estado está enredado na sociedade civil. Não é o Estado, escreveu Marx, que está subjacente à ordem social, mas a ordem social que está subjacente ao Estado. Marx não negou que a liberdade é desejável. Ele reconheceu que a luta do liberalismo contra a tirania e a luta dos democratas liberais pela igualdade política representou um grande avanço na batalha pela emancipação. Mas ele considerava que a liberdade era impossível enquanto durasse a exploração dos seres humanos (um resultado da própria dinâmica da economia capitalista), suportada e defendida pelo Estado. A liberdade não pode ser atingida se significa primeiro e acima de tudo a liberdade do capital. Na prática, esta liberdade significa deixar as circunstâncias da vida das pessoas abertas para serem determinadas pelas pressões do investimento privado do capital. Significa sucumbir às conseqüências das decisões econômicas de uma minoria abastada, sendo que estas decisões não são tomadas levando-se em consideração os custos ou benefícios gerais. Significa uma redução da liberdade da competição capitalista irrestrita e a subordinação da massa da população a forças inteiramente fora de seu controle.

Marx considerava este estado de coisas (acredito que durante toda a sua vida, embora esta questão seja controversa) como um estado de “alienação”, ou seja, uma situação na qual a massa da população é afastada dos frutos de seu trabalho, do processo de seu trabalho, dos demais seres humanos e de suas capacidades fundamentais, o que ele chamada de seu “ser enquanto espécie” (veja Marx, *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*, pp. 120-31, 202-3; Ollman, 1971). Pois as condições são tais que os produtos do trabalho são apropriados privadamente e vendidos no mercado pelo empregador; o trabalhador tem pouco ou nenhum controle sobre o processo de trabalho e as condições de sua vida; os indivíduos ficam divididos uns contra os outros pela competição e pela posse; e os homens e as mulheres estão em perigo de perder sua capacidade de serem agentes ativos e criativos, pessoas que podem “fazer sua própria

seja, escolhas de valor particular], mas no sentido da *solução de problemas técnicos*” (Habermas, 1971, pp. 102-3).

história” com vontade e consciência. A teoria de Marx sobre a natureza humana se afastou radicalmente da idéia do ser humano como racional, estratégico e egoísta, idéia esta que está no centro de grande parte do pensamento liberal, embora existam alguns pontos notáveis de convergência com as idéias de J.S. Mill. Para Marx, não é o ser humano isolado que é ativo no processo histórico: é a interação criativa das coletividades no contexto da sociedade. A natureza humana é, acima de tudo, social. Por “ser enquanto espécie” Marx queria se referir às características distintas dos seres humanos, em comparação com outros animais. Uma vez que os seres humanos não são impulsionados meramente por seus instintos, eles não se adaptam de forma passiva a seu ambiente, como a maioria dos animais. Os seres humanos podem e devem ativamente, propositadamente e criativamente dominar seu ambiente para sobreviver; a criatividade e o controle das circunstâncias da vida de cada um são, portanto, parte intrínseca do que é ser “humano”. Uma pessoa, fazendo tarefas rotineiras aborrecidas e pouco compensadoras, no contexto de um controle mínimo das circunstâncias econômicas e políticas, é reduzida a meramente se adaptar passivamente ao ambiente. Para citar uma frase de Marx, “o animal de torna humano e o humano se torna animal”.

As doutrinas políticas liberais restringem de forma efetiva a liberdade a uma minoria da população ao afirmar que as relações capitalistas de produção e o mercado “livre” ocupam uma posição central: elas legitimam um sistema econômico e político que explora as capacidades e ameaça o “ser enquanto espécie”. Apenas uma concepção de liberdade que tem a igualdade como seu centro (como a idéia de Rousseau da liberdade procurou fazer) e está preocupada, acima de tudo, com a liberdade igual para todos (o que a idéia de Rousseau, em última instância, falhou em fazer), pode restaurar às pessoas o poder necessário para “fazerem sua própria história” (*O Manifesto Comunista*, p. 127). A liberdade envolve, de acordo com Marx, a completa democratização da sociedade, bem como do Estado; ela só pode ser estabelecida com a destruição das classes sociais e, em última instância, a abolição do poder de classe em todas as suas formas.

Como Marx concebeu o futuro após a revolução? Como, em particular, ele viu o futuro da democracia e do Estado? Como o poder político deveria ser organizado quando as relações capitalistas de produção fossem destruídas? Tão logo estas questões são colocadas, surge uma dificuldade. Marx raramente escreveu em detalhes sobre o que o socialismo ou comunismo deveriam ser. Ele era contra o desenvolvimento de esquemas, os quais ele comparava a “camisas de força” da imaginação política. A “música do futuro” não poderia ser composta antes de seu tempo; ao contrário, ela deveria emergir da luta para abolir as contradições da ordem existente. Aqueles envolvidos nesta luta devem ter uma parte igual na definição do futuro. Contudo, a despeito desta posição geral, Marx frequentemente deu indicações de como poderia

ser uma sociedade “livre e igualitária”.²⁶

Marx colocou sua posição em uma estrutura à qual denominarei de “o fim da política”. O fim da política (ou o fim da era do Estado) significa a transformação da vida política como conhecida nas sociedades burguesas; ou seja, o desmantelamento da política como uma esfera institucionalmente distinta na sociedade, usada para perpetuar o governo de classes. A emancipação da classe trabalhadora implica necessariamente na criação de uma nova forma de governo. Em *A Miséria da Filosofia*, Marx escreveu: “A classe trabalhadora, no curso de seu desenvolvimento, irá substituir a velha sociedade civil por uma associação que excluirá as classes e seu antagonismo e não haverá mais o chamado poder político, uma vez que o poder político é precisamente a expressão oficial do antagonismo na sociedade civil” (p. 182). E, discutindo a forma em que “o proletariado usará esta supremacia política”, no *Manifesto Comunista*, ele escreveu:

Quando, no curso do desenvolvimento, as distinções de classe tiverem desaparecido e toda a produção estiver concentrada nas mãos de uma vasta associação de toda a nação, o poder público perderá seu caráter político. O poder político, propriamente dito, é meramente o poder organizado de uma classe para oprimir outra. Se o proletariado, durante sua luta com a burguesia, se vê compelido a organizar-se como uma classe; se, por meio de uma revolução, ele se torna a classe dominante e, como tal, elimina forçosamente as antigas condições de produção, ele terá, juntamente com estas condições, eliminado as condições para a existência de antagonismos de classe e das classes em geral e, portanto, terá abolido sua própria supremacia como classe.

Em lugar da sociedade burguesa, com suas classes e antagonismos de classe, teremos uma associação na qual o livre desenvolvimento de cada um é a condição necessária para o livre desenvolvimento de todos. (p. 127)

Com a destruição da classe burguesa, a necessidade de um “poder político organizado” cessará de existir.

O núcleo de sua posição pode ser definido da seguinte maneira:

- 1 uma vez que o Estado se desenvolve tendo como base as relações sociais e econômicas;
- 2 uma vez que o Estado assegura e expressa a estrutura de relações produtivas e não pode determinar a natureza e a forma das mesmas;
- 3 uma vez que, como um instrumento ou estrutura, ele coordena a sociedade de

²⁶ Estas indicações podem se encontrar em passagens dispersas e em algumas poucas passagens mais longas, notavelmente em: *A Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (1843); *A Ideologia Alemã* (1845-6); *A Miséria da Filosofia* (1847); *O Manifesto Comunista* (1847); *A Guerra Civil na França* (1871); e *A Crítica do Programa Gotha* (1875).

acordo com os interesses a longo prazo da classe dominante;

- 4 uma vez que as relações de classe determinam as principais dimensões do poder e o eixo do conflito no Estado e na sociedade;
- 5 portanto, quando as classes forem finalmente transcendidas, todo poder político será privado de suas bases e o Estado – e a política como uma atividade distinta – não mais terão um papel.

As classes estão “inscritas” no Estado. E, precisamente porque tantos dos aparatos do Estado moderno são acessórios da dominação de classe (estruturas legais para proteger a propriedade, forças para conter o conflito, exércitos para suportar ambições imperialistas, instituições e sistemas de recompensa para aqueles que fazem da política uma carreira e assim por diante) a classe trabalhadora não pode simplesmente tomar o poder estatal e transformá-lo em algo vantajoso para ela durante e depois da revolução. “O instrumento político de sua escravização não pode servir como o instrumento político de sua emancipação” (veja *Guerra Civil na França*, pp. 162-8). O “mestre da sociedade” não se tornará um “servo” simplesmente se lhe pedirem. A luta para “abolir” o Estado para por um “fim à política” é, portanto, a luta pela “reabsorção do Estado pela sociedade” (*Guerra Civil na França*, p. 168).

Marx ligou o “fim da política” não apenas ao triunfo político de uma classe trabalhadora socialista, mas também, e isso é importante, à eventual abolição da escassez material. Em uma medida significativa, ele acreditava que o potencial para a liberdade estava diretamente relacionado com a escassez. A proteção contra as devastações da natureza, o alívio das pressões de necessidades físicas não atendidas e tempo para que o indivíduo possa se dedicar a atividades de sua própria escolha estariam entre as condições essenciais da verdadeira liberdade. O “domínio da natureza” por meio do desenvolvimento das forças de produção era necessário ao avanço do socialismo e do comunismo.

O triunfo do capitalismo pode ser explicado referindo-se tanto àqueles que o impuseram como um sistema político e econômico quanto a suas extraordinárias conquistas produtivas. Marx considerava a rápida expansão das forças produtivas e o subsequente aumento do crescimento econômico no capitalismo como um fenômeno imensamente progressista em si mesmo. O outro lado deste progresso era, claro, o sistema de exploração das relações de produção. Este último era, paradoxalmente, a condição do sucesso do capitalismo e de sua inevitável ruína. A natureza do crescimento econômico, perpassada por crises, a tendência à estagnação e, acima de tudo, a constante criação de condições de sofrimento e degradação para a grande massa dos cidadãos minariam a natureza das conquistas do capitalismo a longo prazo. Assim, de acordo com Marx, o capitalismo contribuiu para a perspectiva de liberdade – ajudando a gerar seus pré-requisitos materiais por meio da modernização dos meios de produção – e, simultaneamente, evitou que ela se concretizasse.

A luta contra o capital para atingir “o fim da política” permitirá que as conquistas históricas do capitalismo avancem de forma radical. Uma vez destruídas as relações de produção capitalistas, não haverá mais obstáculos fundamentais ao desenvolvimento

humano. Marx concebeu a luta pelo “fim da política” em termos de “dois estágios do comunismo”. Em *Estado e Revolução* (1917), Lênin referiu-se a estes, respectivamente, como “socialismo” e “comunismo”.²⁷ Uma vez que esta terminologia é compatível com os estágios de Marx, ela será adotada aqui, por razões de conveniência (veja Moore, 1980). Para Marx, o “socialismo” e o “comunismo” eram fases da emancipação política. A tabela 4.2 indica suas características mais amplas.²⁸ Concentrar-me-ei na forma como Marx concebeu o futuro do poder estatal e da democracia, mas é interessante e necessário localizar esta concepção, como faz a tabela 4.2, no contexto de sua visão abrangente da transformação social.

Um dos objetivos imediatos da era pós-revolucionária, de acordo com Marx, é o estabelecimento da autoridade irrestrita do Estado para que o poder e as restrições impostas ao desenvolvimento humano pela propriedade privada dos meios de produção possa ser superado. O Estado, nas mãos das classes trabalhadores e de seus aliados, deve transformar as relações econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, defender a revolução contra os remanescentes da ordem burguesa. Mas a extensão da autoridade do Estado sobre a economia e a sociedade (sobre fábricas e fundos de investimento em grande escala, por exemplo) deve caminhar de mãos dadas com o estabelecimento da responsabilidade irrestrita do “Estado soberano” ao “povo soberano”. Da mesma forma que o Estado “liberal”, o Estado socialista deve ter o direito de declarar e administrar a lei em um dado território mas, ao contrário do “Estado liberal”, ele deve ser totalmente responsável, em todas as suas operações, perante seus cidadãos. Além disso, o Estado socialista deve visar tornar-se, o mais rápido possível, um Estado “mínimo”: um aparato para a coordenação e direção da vida social sem recorrer à coerção.

Marx geralmente se referia ao Estado de transição na luta pelo comunismo como “a ditadura revolucionária do proletariado” (veja, por exemplo, *Crítica ao Programa Gotha*). A “ditadura” seria estabelecida durante a revolução e “desapareceria gradualmente” com o avanço do comunismo. O que Marx queria dizer com “ditadura”? Ele *não* se referia, como freqüentemente se supõe, ao domínio necessário de um pequeno grupo ou partido revolucionário que reconstruiria a sociedade de acordo com sua concepção exclusiva dos interesses das massas. Esta visão fundamentalmente Lêninista (veja pp. 119-22) deve ser separada da posição geral de Marx. Por “ditadura do proletariado” Marx se referia ao controle democrático da sociedade e do Estado pelo proletariado – a esmagadora maioria da população adulta – que não possuiriam nem controlariam os meios de produção. A questão é, claro, como Marx concebia o controle democrático do Estado e da sociedade pelas classes trabalhadoras e seus aliados?

²⁷ Marx tendia a usar estes termos de forma mais ou menos intercambiável.

²⁸ Ao traçar a tabela 4.2, tomei por base várias fontes, particularmente *O Manifesto Comunista*, *A Guerra Civil na França* e *A Crítica do Programa Gotha*, de Marx, bem como três excelentes discussões secundárias: Draper (1977), Ollman (1977) e Moore (1980).

Quando Marx se referiu à “abolição do Estado” e à “ditadura do proletariado” ele tinha em mente, creio que após 1871 (embora nem todos os estudiosos concordem com isto), o modelo da Comuna de Paris.²⁹ O ano de 1871 testemunhou uma grande insurreição em Paris, durante a qual milhares de trabalhadores parisienses ocuparam as ruas para derrubar o que consideravam como uma estrutura governamental antiga e corrupta. Embora o movimento tenha sido, eventualmente, esmagado pelo exército francês, Marx o considerava como “o glorioso arauto de uma nova sociedade” (*Guerra Civil na França*, p. 99). A rebelião durou tempo suficiente para que houvesse o planejamento de uma notável série de inovações institucionais e uma nova forma de governo: a Comuna. A descrição de Marx da Comuna é rica em detalhes e merece ser citada de forma mais extensa:

A Comuna era formada pelos conselheiros municipais responsáveis, escolhidos por sufrágio universal nos vários distritos da cidade, para curtos mandatos revogáveis. A maioria de seus membros era, naturalmente, homens trabalhadores, ou representantes reconhecidos pela classe trabalhadora. A Comuna deveria ser um corpo de trabalhadores, não um corpo parlamentar, sendo o executivo e o legislativo uma coisa só. Ao invés de continuar a ser o agente do Governo Central, a polícia seria imediatamente despida de seus atributos políticos e transformada no agente responsável, podendo, a qualquer momento, ser dissolvida pela Comuna. Da mesma forma, os funcionários públicos e outros ramos da Administração. Dos membros da comuna para baixo, o serviço público teria de ser pago com salários equivalentes aos dos trabalhadores. Os investimentos de capital e os subsídios de representação dos altos dignatários do Estado desapareceram juntamente com os próprios altos dignatários. As funções públicas cessaram de ser propriedade privada dos ocupantes do Governo Central. Não apenas a administração municipal, mas toda a iniciativa doravante exercida pelo Estado foi colocada nas mãos da Comuna.

Uma vez tendo removidos o exército permanente e a polícia, a força física dos elementos do antigo Governo, a Comuna estava ansiosa para romper a força espiritual da repressão, o “poder dos sacerdotes”, pelo desestabelecimento e da anulação de todos os corpos proprietários de todas as igrejas. Os sacerdotes foram enviados de volta ao recesso da vida privada, para lá se alimentarem das esmolas dos fiéis, em emulação de seus predecessores, os apóstolos. Todas as instituições educacionais foram abertas ao povo gratuitamente e, ao mesmo tempo, limpas da interferência da Igreja e do Estado. Assim, não apenas a educação foi tornada acessível a todos, mas a própria ciência se viu livre dos grilhões que o preconceito de classe e a força governamental tinham imposto a ela.

²⁹ Engels certamente adotava este ponto de vista: veja, por exemplo, sua Carta a A. Bebel de março de 1875. Mas, para uma versão alternativa, veja Arendt (1963) e Anweiler (1974). Arendt argumenta que a Comuna só era vista por Marx como uma medida temporária “na luta política para promover a revolução” (p. 259). Em meu ponto de vista, a Comuna fornece um modelo definido para, pelo menos, o “primeiro estágio do comunismo”.

Os funcionários judiciais e governamentais seriam despidos daquela falsa independência que só servia para mascarar sua abjeta subserviência a todos os governos em sucessão, aos quais, por sua vez, eles tinham feito e quebrado juramentos de lealdade. Como todos os demais servidores públicos, os magistrados e os juízes seriam eleitos, responsáveis e revogáveis.

A Comuna de Paris serviria, claro, como modelo para todos os grandes centros industriais da França. Uma vez estabelecido o *régime* comunal em Paris e nos centros secundários, o velho Governo centralizado teria, também nas províncias, de ceder ao auto-governo dos produtores. No esboço de organização nacional que a Comuna teve tempo de desenvolver, ela afirmou claramente que a Comuna seria a forma política até mesmo das menores vilas e que, nos distritos rurais, o exército permanente seria substituído por uma milícia nacional com um tempo de serviço extremamente curto. As comunas rurais de todos os distritos deveriam administrar seus assuntos comuns por meio de uma assembléia de delegados na cidade central e as assembleias distritais deveriam, por sua vez, enviar deputados à Delegação Nacional, em Paris e cada delegado, por sua vez, poderia ser substituído e estaria subordinado ao *mandat impératif* (instituições formais) de seus eleitores. As poucas, mas importantes, funções que ainda restassem para um governo central não seriam suprimidas, como tem sido intencional e falsamente declarado, mas seriam executadas por agentes da Comuna, os quais, portanto, seriam estritamente responsáveis. A unidade da nação não seria violada, pelo contrário, seria organizada pela Constituição Comunal e se tornaria uma realidade por meio da destruição do poder do Estado, o qual clama ser uma encarnação da unidade independente da própria nação e superior a ela, sendo que, na verdade, é apenas uma excreção parasita. Embora os órgãos repressivos do velho poder governamental devessem ser amputados, suas funções legítimas seriam despidas de uma autoridade que usurpa a proeminência da própria sociedade e devolvida aos agentes responsáveis da sociedade. Ao invés de decidir uma vez a cada três ou seis anos qual membro da classe governante deveria falsamente representar o povo no Parlamento, o sufrágio universal serviria ao povo, constituído em Comunas, da mesma forma que o sufrágio individual serve a todos os outros empregadores na busca por trabalhadores e administradores para seus negócios. E é fato conhecido que, no que tange a questões de negócios reais, as empresas, como os indivíduos, geralmente sabem como colocar o homem certo no lugar certo e, quando cometem um engano, procuram corrigi-lo o mais rápido possível. Por outro lado, nada poderia ser mais estranho ao espírito da Comuna do que a substituição do sufrágio universal pelo investimento hierárquico. (*Guerra Civil na França*, pp. 67-70)

Os cinco pontos da tabela 4.2 (listados como os aspectos característicos do Estado sob o socialismo) resumem as questões-chave da citação. A “maquina” do Estado “liberal” seria substituída pela estrutura da Comuna. Todos os aspectos do “governo” seriam, de acordo com Marx, plenamente responsáveis: “a vontade geral” do povo prevaleceria. As menores comunidades administrariam seus próprios assuntos, elegendo delegados para unidades administrativas maiores (distritos, cidades) e estes, por sua vez, elegeriam

Tabela 4.2 Características amplas do socialismo e do comunismo

Aspectos		<i>Socialismo (ou "a ditadura do proletariado")</i>		<i>Comunismo</i>	
Objetivos gerais	1	Apropriação do capital privado em larga escala	1	Fim da exploração do trabalho em todas as formas; posse social da propriedade	1
	2	Controle central da produção nas mãos do Estado	2	Consenso em todas as questões públicas e, portanto, inexistência de leis, de disciplina ou de coerção	2
	3	Rápido aumento das forças produtivas	3	Satisfação de todas as necessidades materiais	3
	4	Gradual dissolução do Estado burguês	4	Deveres e trabalhos partilhados coletivamente	4
	5	Defesa da revolução contra os remanescentes da velha ordem	5	Auto-governo (mesmo a democracia se torna redundante)	5
Estado	1	Integração das funções executiva e legislativa	1	Abolição das funções legislativa e executiva	1
	2	Todo pessoal governamental sujeito a frequentes eleições, mandatos definidos por seus eleitores	2	Distribuição das tarefas administrativas por rotação e eleição	2
	3	Eleição de todos os magistrados e juizes, bem como de todos os funcionários administrativos; mantidos podem ser revogados	3	Dissolução de todas as forças armadas e coercitivas	3
	4	Substituição do exército e da força policial por uma milícia do povo	4		4
	5	Plena autonomia dentro da estrutura de conselhos (estrutura piramidal)	5		5
Economia	1	Maiores número de fábricas tornam-se propriedade estatal	1	Eliminação dos mercados, da troca e do papel do dinheiro	1

Sociedade	1	Impostos pesados e graduados	1	Princípio da cooperação se estende a todos os assuntos públicos
	2	Inexistência de heranças	2	Diferenças sociais, culturais, regionais e raciais desaparecem enquanto fontes de conflito
	3	Livre educação para todas as crianças	3	As pessoas exploram suas capacidades ao máximo, tendo como única restrição a liberdade alheia
	4	Reunião da cidade e do país por meio da distribuição mais equitativa da população pelo país e integração dos ambientes de trabalho e de não trabalho	4	Lares baseados em estruturas comunais, a monogamia persiste, embora não necessariamente como um compromisso para toda a vida
Objetivos gerais de ambas as fases	1	Expansão planejada da produção e abolição da escassez material	2	Fim da divisão do trabalho, rotação de todas as tarefas
	2	"Administração das pessoas" substituída pela "administração das coisas", ou seja, "desaparecimento do Estado"	3	As pessoas gozam de vários tipos de trabalho e lazer
	3	Princípio de justiça gradualmente estabelecido: "de cada um é exigido de acordo com suas capacidades e a cada um é dado de acordo com suas necessidades"	4	Jornada de trabalho reduzida a um mínimo

candidatos para áreas da administração ainda maiores (a delegação nacional). Esta estrutura é conhecida como estrutura “piramidal” de democracia direta: todos os delegados seriam revogáveis, vinculados pelas instituições de seus eleitorados e organizados em uma “pirâmide” de comitês diretamente eleitos.

Portanto, o Estado pós-capitalista não teria qualquer semelhança com um regime parlamentar. Os parlamentos criam barreiras inaceitáveis entre os governados e seus representantes; um voto de vez em quando é uma base totalmente insuficiente, pensava Marx, para assegurar a representação adequada das idéias do povo. Um sistema de delegação direta sobrepujaria esta dificuldade, como também a fundamental falta de responsabilidade introduzida no poder do Estado pelo princípio da separação dos poderes. Este último deixa os ramos do Estado fora do controle direto do eleitorado. Todas as agências estatais deveriam ser trazidas para dentro da esfera de um único conjunto de instituições diretamente responsáveis (veja Polan, 1984, pp. 13-20). Apenas quando isso acontecesse a “auto-dependência, aquela liberdade que apareceu na terra juntamente com os gregos e desapareceu no nebuloso azul do céu com a cristandade” seria gradualmente restaurada (Marx, Carta dois do *Deutsche-Französische Jahrbüchen*, 1842, tradução modificada). Embora o modelo de democracia direta de Marx se afaste em muitos aspectos do modelo da antiga Atenas e da concepção relacionada de Rousseau da república do auto-governo, não é difícil ver nele, pelo menos em parte, uma tentativa de recuperar diretamente a herança radical destas posições contra a maré da tradição liberal (veja pp. 21-3, 84).³⁰

Marx sempre enfatizou que as transformações da sociedade e do Estado seriam um processo lento; aqueles envolvidos no mesmo “teriam de passar por longas lutas, por uma série de processos históricos que iriam transformar as circunstâncias e os homens” (*Guerra Civil na França*, p. 73). Mas a luta era tanto necessária quanto justificada; pois o objetivo era o comunismo: uma forma de vida na qual a sociedade e o Estado estariam totalmente integrados, onde o povo governaria seus assuntos de forma coletiva, onde todas as necessidades seriam satisfeitas e onde o “livre desenvolvimento de cada um” seria compatível com o “livre desenvolvimento de todos”. Neste mundo de abundância material e auto-regulamentação, o Estado finalmente iria “desaparecer” completamente. O governo, o legislativo e o judiciário não mais seriam necessários. Como instituições, eles se baseiam no pressuposto de que haverão severos conflitos de interesse na sociedade e que estes devem ser ordenados e regulados. Mas, no

³⁰ Pode-se argumentar que, caso se considerem os problemas de manter delegados a nível nacional estritamente responsáveis, o sistema da Comuna poderia ser melhor descrito como uma forma altamente *indireta* de democracia. Há considerável força nesta objeção e eu discutirei algumas das questões levantadas por ela posteriormente neste capítulo. Contudo, considero útil o termo “democracia direta” por ajudar a caracterizar uma forma de governo que procurou combinar autonomia local com um sistema de representantes que, em princípio, são delegados diretamente revogáveis. É claro que, se a “democracia direta” é um modelo mais aceitável que outros, é outra questão.

comunismo, todos os remanescentes das classes terão desaparecido e, com eles, a base de todos os conflitos. E, uma vez que as necessidades materiais das pessoas serão satisfeitas e não haverá propriedade privada, a *raison d'être* das forças da “lei e da ordem” desaparecerão. Uma certa coordenação de tarefas será necessária na vida comunitária e no trabalho em geral, mas isto será atingido sem criar um extrato de funcionários públicos oficiais. Bertell Ollman, que reconstruiu a visão de Marx do comunismo com razoável detalhamento, comparou a concepção de Marx da tarefa do administrador comunista com a “administração de tráfego” “que ajuda as pessoas a chegar onde querem ir” (Ollman, 1977, p. 33). O administrador, ou coordenador, será “designado” por um processo de eleição que Marx descreve como uma “questão de negócios”, ou seja, um assunto não político. Ademais, uma vez que todos concordarão em assuntos de política pública, as eleições, provavelmente, não serão disputadas e se tornarão meros mecanismos para assegurar a rotatividade das tarefas administrativas. Assim, o “fim da política”, pensava Marx, seria atingido.

Concepções conflitivas do marxismo

O marxismo contemporâneo se divide, pelo menos, em três grandes campos que serão denominados aqui “libertaristas” (por exemplo, Paul Mattick, 1969), “pluralistas” (por exemplo, Nicos Poulantzas, 1980) e “ortodoxos” (por exemplo, marxistas-Lêninistas). Cada um destes grupos (ou escolas do marxismo) afirma, em parte, envergar o manto de Marx.³¹ Argumentarei aqui que eles podem fazer isto porque o próprio Marx pode ter tentado, como ele disse de John Stuart Mill, “reconciliar os irreconciliáveis”. Ele concebeu o futuro pós-capitalistas em termos de uma associação de todos os trabalhadores, uma associação na qual a liberdade e a igualdade seriam combinadas por meio (a) da regulamentação democrática da sociedade; (b) do “fim da política”; (c) do uso planejado dos recursos; (d) da produção eficiente; e (e) de maior lazer. Mas a regulamentação democrática da sociedade é compatível com o planejamento? O modelo da Comuna, da democracia direta, é compatível com um processo de tomada de decisão que produz um número suficiente de decisões para coordenar uma sociedade em grande escala? A produção eficiente é compatível com a abolição progressiva da divisão do trabalho? Marx visualizou a

³¹ Embora estes três grupos sejam extremamente importantes, eles não abarcam plenamente, deve-se observar, a diversidade de pontos de vista encontrados entre autores e ativistas de diferentes movimentos revolucionários, partidos comunistas, partidos social-democratas (especialmente antes da Primeira Guerra Mundial) e os muitos grupos políticos e organizações relativamente pequenos que afirmaram adotar as idéias de Marx. Uma tal diversidade atesta o fato de que história do marxismo é muito menos monolítica e muito mais fragmentada do que freqüentemente se pensa.

participação plena de todos os trabalhadores “livres e iguais” em instituições de democracia direta. mas como, exatamente, uma tal associação funcionaria? Como, precisamente, ela deveria ser assegurada? O que aconteceria se algumas pessoas objetassem amargamente contra uma decisão da Comuna central? Supondo-se que os discordantes seriam uma minoria, eles teriam quaisquer direitos, por exemplo, para salvaguardar suas posições? O que aconteceria se uma pessoa simplesmente discordasse sobre qual o melhor caminho a ser seguido? O que aconteceria se diferenças de interesses persistissem entre grupos de diferentes idades, regiões ou religiões? O que aconteceria se as novas formas de associação não funcionassem imediatamente, ou não funcionassem de forma adequada a longo prazo? (veja Vajda, 1978). As brechas no marxismo contemporâneo são, em parte, consequência da reflexão insuficiente, por parte de Marx, sobre questões tais como estas (cf. a discussão anterior sobre Rousseau, pp. 84-5).

Marx, deve-se enfatizar, não era uma anarquista; portanto, ele visualizou um longo período de transição para o comunismo que iria arregimentar os recursos do Estado, mas de um Estado transformado. Mas os marxistas libertaristas argumentam que esta posição pode ser interpretada adequadamente apenas se lermos nela uma crítica consistente de todas as formas de divisão de trabalho, burocracia estatal e liderança autoritária (sejam elas criadas pela “direita” ou pela “esquerda”). Elas argumentaram que Marx estava tentando integrar os ideais de igualdade e liberdade em sua concepção da luta pelo socialismo (e o modelo da Comuna) e que, portanto, os objetivos de uma ordem não coercitiva devem ser encarnados nos meios usados para estabelecer esta ordem. Se a luta não for organizada democraticamente, como em uma Comuna, ou estrutura de conselho, ela será vulnerável a decisões que podem ser exploradas por novas formas de poder despótico. O fim – uma vida plenamente democrática – necessita de um movimento democraticamente organizado na luta contra o capital e o Estado. O marxismo libertarista mantém, em resumo, que Marx era um campeão da transformação democrática da sociedade e do Estado e um crítico consistente da hierarquia, da autoridade centralizada e de todas as formas de planejamento detalhado. A luta pelo socialismo e pelo comunismo deve envolver a criação de um movimento de massa, independente da influência corruptora do aparato estatal da burguesia, para desafiar todas as formas de poder estabelecido. Os marxistas libertários tornaram claro que, de acordo com seu ponto de vista, não podem haver associações ou compromissos com o Estado, pois este sempre, e em toda parte, é o “poder condensado” e o “instrumento de poder” dos interesses econômicos dominantes.

Os marxistas pluralistas, pelo contrário, enfatizam que Marx via a transição do socialismo para o comunismo como algo que ocorreria de forma diferente em diferentes países. Seguindo sua concepção das instituições estatais como possuidoras de um certo grau de independência (ou “autonomia relativa”) em relação à classe dominante, os marxistas pluralistas enfatizam a importância da utilização destas instituições contra os interesses do capital. Nos países onde a tradição liberal democrática estiver bem estabelecida, a “transição para o socialismo” deve utilizar os recursos desta tradição –

a urna de votação, o sistema de competição de partidos – primeiro, para ganhar o controle do Estado e, segundo, para usar o Estado para reestruturar a sociedade. O princípio da “urna de votação” não deveria ser eliminado: não se pode criar uma nova ordem democrática de uma maneira que se esquive às conquistas de lutas passadas pela emancipação política. Ao contrário dos marxistas libertaristas, cuja posição é consistentemente anti-estatal e anti-partidária, os marxistas pluralistas – dos eurocomunistas até a ala esquerda dos social democratas – argumentam que as implicações da crítica de Marx ao Estado capitalista são de que o partido da classe trabalhadora pode e deve obter uma posição segura e legítima no Estado para ser capaz de reestruturar o mundo político e social.

Além disso, os marxistas pluralistas argumentam (juntamente com alguns marxistas libertários) que a preocupação de Marx em reduzir o poder não coercitivo a um mínimo não deve ser interpretada (como o próprio Marx tendia a fazer com excessiva frequência) exclusivamente em termos de questões relacionadas às classes. O poder dos homens sobre as mulheres, de uma raça sobre a outra, dos chamados administradores ou burocratas “neutros” sobre populações governadas, devem ser confrontados e suas implicações investigadas, inclusive (e crucialmente) a implicação de que nem todas as diferenças de interesse podem ser interpretadas em termos de classes. Ademais, argumentam eles, o “fim da escassez” está tão distante no futuro – se é que pode ser imaginado em absoluto – que haverá, necessariamente, importantes diferenças de posição no que diz respeito à alocação de recursos. É inconcebível que as pessoas terão a mesma visão sobre prioridades políticas: por exemplo, sobre os objetivos dos gastos públicos (investimentos em produção *v.* consumo atual, programas de moradia *v.* programas educacionais) ou a alocação adequada de tais gastos (dadas as diferentes necessidades das várias regiões e de diferentes estratos da população, os jovens, os idosos, os enfermos, etc.). Portanto, a transição para o socialismo e o estabelecimento de uma política socialista, para todas as intenções e propósitos, será uma longa estrada democrática na qual eleições regulares e a mobilização de interesses competitivos por meio de partidos devem, por todas as razões apresentadas pelos democratas liberais, ter um papel central. Para que seja possível criar espaço para idéias e programas alternativos e evitar que os detentores do poder “transformem a si mesmos em uma burocracia congelada e imóvel”, é preciso sempre haver a possibilidade de remover um funcionário de seu cargo. (Esta posição é frequentemente elaborada em termos de um modelo “participativo” de democracia: veja o modelo VIII, no capítulo 8.)

Finalmente, os marxistas ortodoxos enfatizam (juntamente com os marxistas libertários) que o moderno Estado representativo é uma “força repressora especial” para a regulamentação da sociedade em função dos interesses da classe economicamente dominante. O Estado democrático liberal precisa criar a ilusão de que a sociedade é democraticamente organizada, mas isso não é mais que uma ilusão; pois a exploração do trabalho assalariado pelo capital é assegurada dentro da estrutura da democracia liberal. As eleições periódicas não alteram este processo em absoluto. Portanto, o Estado não pode simplesmente ser tomado e contido por um movimento democrático; sua estrutura coercitiva tem de ser conquistada e esmagada. Preocupados

pelos problemas da tomada do poder, os marxistas ortodoxos argumentam que a transição para o socialismo e o comunismo necessitam da liderança “profissional” de um grupo disciplinado de revolucionários. Apenas uma tal liderança tem a capacidade de organizar a defesa da revolução contra forças contra-revolucionárias, de planejar a expansão das forças de produção e de supervisionar a reconstrução da sociedade. Uma vez que todas as diferenças fundamentais de interesse são interesses de classe, uma vez que os interesses (ou ponto de vista) da classe trabalhadora é o interesse progressista da sociedade e uma vez que, durante e após a revolução, ele deve ser articulado de forma clara e decisiva, um partido revolucionário é essencial. O partido é o instrumento que pode criar a estrutura para o socialismo e o comunismo.

Pode-se dizer, portanto, que, embora Marx tenha oferecido um dos mais profundos desafios à moderna idéia liberal e liberal democrática de Estado e uma das mais potentes visões de uma sociedade livre e, em última instância, “sem Estado” (resumida no modelo IV), suas idéias contêm ambigüidades que se prestam a várias interpretações. Marx deixou uma herança ambígua. Mas é preciso considerar (e a esta questão retornarei mais tarde de forma mais extensa) se as ambigüidades têm suas raízes em dificuldades mais fundamentais. Embora a crítica marxista do liberalismo seja de grande significado – uma vez que mostra que a organização da economia não pode ser considerada como não política e que as relações de produção são centrais para a natureza e a distribuição do poder – seu valor é, em última instância, limitado, devido à conexão direta traçada (mesmo quando o Estado é concebido como “relativamente autônomo”) entre a vida política e econômica. Ao reduzir o poder político ao poder econômico e de classe – e ao exigir o “fim da política” – o próprio marxismo tendeu a marginalizar ou excluir certos tipos de questões do discurso público e da própria política. Isto é válido para todas aquelas questões (a serem discutidas posteriormente neste capítulo) que não podem, em última análise, ser reduzidas a assuntos relacionados a classes. Exemplos clássicos disto são a dominação das mulheres pelos homens, de certos grupos raciais e étnicos por outros e da natureza pela indústria (que levanta questões ecológicas). Outras preocupações centrais incluem o poder dos administradores públicos, ou burocratas, sobre seus “clientes” e o papel dos “recursos autoritários” (a capacidade de coordenar e controlar as atividades dos seres humanos) que são estabelecidos na maioria das organizações sociais.

Contudo, não é simplesmente a marginalização de problemas significativos que está em jogo; pois o próprio significado do político e as bases da participação política legítima estão sendo questionadas. A posição do marxismo pluralista apresenta várias conclusões reveladoras, inclusive porque, se nem todas as diferenças de interesses podem ser reduzidas a classes e se as diferenças de opinião sobre a alocação de recursos são, para todos os propósitos práticos, inevitáveis, torna-se essencial criar um espaço institucional para a geração de estratégias e programas políticos alternativos e para o debate sobre os mesmos. Para evitar que aqueles que detenham o poder (digamos, que estejam no pináculo da pirâmide das Comunas) se transformem em uma liderança política

Resumo: modelo IV
A Democracia Direta e o Fim da Política

*Socialismo**Comunismo**Princípio(s) de justificação*

O “livre desenvolvimento de todos” só pode ser atingido com o “livre desenvolvimento de cada um”. A liberdade requer o fim da exploração e, em última instância, completa igualdade política e econômica; apenas a igualdade pode assegurar as condições para a realização do potencial de todos os seres humanos de modo que “cada um possa dar” de acordo com sua capacidade e “receber o que necessitar”

Aspectos-chave

Questões públicas reguladas por Comuna(s) ou por conselho(s) organizados em uma estrutura piramidal

O “governo” e a “política” em todas as suas formas darão lugar à auto-regulamentação

Pessoal governamental, autoridades legais, administradores sujeitos a freqüentes eleições, inunção por parte de seus eleitores e revogação

Todos os assuntos públicos governados coletivamente

Funcionários públicos não devem receber salários mais altos que os trabalhadores

Consenso como princípio de decisão sobre todas as questões públicas

Distribuição das tarefas administrativas restantes por rotatividade ou eleição

Milícia do povo para sustentar a nova ordem política, sujeita ao controle da comunidade

Substituição de todos as forças armadas e coercitivas pela auto-monitoração

Condições gerais

Unidade das classes trabalhadoras

Todos os vestígios de classes desaparecem

Derrota da burguesia

Abolição da escassez e da propriedade privada

Fim de todos os privilégios de classe

Eliminação dos mercados, da troca e do dinheiro
Substancial desenvolvimen-to das

forças produtivas para que todas as necessidades básicas sejam atendidas e as pessoas tenham tempo suficiente para se dedicarem a atividades não relacionadas ao trabalho

Fim da divisão social do trabalho

Integração progressiva do Estado e da sociedade

irremovível, deve sempre haver a possibilidade de remover esta liderança, com suas políticas específicas, de seus cargos. A política envolve discussões e negociação sobre os assuntos públicos, discussões e negociações que não podem ocorrer de acordo com "critérios objetivos" totalmente imparciais, mesmo que fosse possível chegar a um acordo sobre quais seriam estes critérios e como eles deveriam ser aplicados. (Mesmo a filosofia da ciência é bem conhecida por manter uma contínua controvérsia sobre quais critérios são adequados para a resolução de disputas entre posições teóricas concorrentes). Além disso, se diferenças de interesses frequentemente sustentam diferenças de crenças políticas, uma série de procedimentos e mecanismos institucionais para o debate e a tomada de decisões sobre questões públicas é essencial. Marx defendia o papel das eleições para se escolher entre aqueles que representariam pontos de vista e interesses locais, delegados que teriam o poder de articular posições particulares e estariam sujeitos a revogação se falhassem em cumprir esta função. Ele tinha consciência da importância prática de remover delegados de seus cargos. Mas uma tal posição não é, de forma alguma, suficiente.

O problema fundamental das idéias de Marx sobre o "fim da política" é que elas não podem aceitar uma descrição de qualquer diferença política como "genuína"; ou seja, como uma opinião que um indivíduo ou grupo tenha o direito de manter e sobre a qual possa negociar como um membro igual de uma estrutura política (Polan, 1984, p. 77).³² A concepção de Marx do fim da política, de fato, deslegitima radicalmente a política dentro do corpo dos cidadãos. Após a revolução, haverá um marcado perigo de que só possa haver uma forma genuína de "política"; pois não mais haverá bases justificadas para discordâncias fundamentais. O fim das classes significará o fim de qualquer base legítima para disputas: apenas as classes têm interesses irreconciliáveis. É difícil resistir à noção de que, implícita nesta posição, está uma propensão para uma forma autoritária de política. Não há mais lugar para encorajar e tolerar

³² A excelente discussão de Polan sobre as idéias de Lênin acerca do "fim da política" teve importante papel em minha própria avaliação das idéias originais de Marx sobre este tema. (Veja Polan, 1984, esp. pp. 77-9, 125-30, 176.)

sistematicamente discordâncias e debates sobre questões públicas. Não há mais lugar para a promoção institucional, por meio da formação de grupos ou partidos, de posições de oposição. Não há mais âmbito para a mobilização de idéias políticas competitivas.

• Sem uma esfera institucional para o discurso público e procedimentos para proteger sua autonomia e independência, a estrutura da Comuna teria um poder quase ilimitado. Em tais circunstâncias não seria possível garantir que aqueles que fossem eleitos para os cargos mais altos teriam suas ações escrutinadas e seu comportamento verificado. Só é preciso aceitar que os indivíduos são simplesmente egoístas para nos lembrarmos dos pontos da crítica de Locke à idéia de Hobbes do Estado moderno, ou da defesa da liberdade feita por J.S. Mill contra a ameaça de um Estado agigantado. Portanto, parece que Marx subestimou o significado da preocupação liberal e liberal-democrática com a maneira de assegurar a liberdade de crítica e de ação, ou seja, escolha e diversidade, em face do poder estatal centralizado, embora isso não signifique, de forma alguma, que as formulações do problema feitas pela tradição liberal e as soluções que apresentou são plenamente satisfatórias (cf. Arendt, 1963). Argumentarei, mais adiante, que uma esfera de vida social onde questões de interesse geral podem ser discutidas, onde diferenças de opinião podem ser resolvidas por uma discussão contínua e/ou por procedimentos claramente delineados para a resolução de diferenças é um aspecto institucional essencial da vida pública (veja Habermas, 1962), mas que os democratas clássicos, os liberais e os marxistas, todos falharam em compreender plenamente estes pré-requisitos.

Marx não produziu uma teoria política adequada do socialismo e do comunismo e, acima de tudo, uma teoria adequada de suas estruturas institucionais. Se as instituições políticas devem ser reduzidas a um tipo neutro, a um complexo de organizações que não são claramente separadas, o poder pode se congelar em um molde hierárquico. Marx tendia a pressupor que o novo aparato político seria acessível a todos, totalmente transparente e aberto a mudanças futuras. Como bem colocou um certo crítico:

É... uma aposta gigantesca: a aposta de que será possível tentar criar o Estado "no melhor dos mundos possíveis". As chances contra a aposta são astronômicas. Ela não demanda, simplesmente, a ausência das condições peculiarmente prejudiciais da Rússia pós-1917 [subdesenvolvimento econômico, isolamento da Revolução de outros movimentos socialistas, pressões de poderes hostis, falta de recursos como resultado da guerra externa e civil, etc.], embora estas condições, em si mesmas, tenham durante muito tempo conspirado para sugerir a inocência essencial do modelo. A aposta também exige uma situação livre de conflitos políticos, de todos os problemas econômicos, de todas as contradições sociais, de todas as emoções inadequadas, egoístas ou simplesmente humanas e motivações de toda singularidade, de toda negatividade. Ela exige, em resumo, ... a ausência de relações políticas. (Polan, 1984, pp.129-30)

A história do próprio Marxismo, marcada por profundos conflitos sobre como definir metas políticas apropriadas e como desenvolver estratégias políticas em condições históricas muitas vezes bastante diferentes daquelas imaginadas por Marx, atesta contra

esta aposta como algo desejável. Mas isso não sugere, de forma alguma que outras apostas, parcialmente inspiradas por Marx e apropriadamente definidas não valham a pena ser tentadas: longe disso.

Parte II
Variantes Contemporâneas

O Elitismo Competitivo e a Visão Tecnocrata

Uma visão otimista e progressista da história humana ocupou o pensamento de John Stuart Mill, Karl Marx e muitos outros liberais e radicais do século dezenove. Guiados pela ciência, pela razão e pela filosofia, os seres humanos poderiam criar uma vida marcada pela “mais elevada e harmoniosa” expansão de suas capacidades e por formas cooperativas de auto-regulamentação embora, é claro, a forma como esta última era interpretada estava sujeita à mais profunda disputa. Em contraste a isso, muitos daqueles que examinaram as perspectivas da democracia no final do século dezenove e no início do século vinte tinham uma visão muito mais sombria do futuro, uma visão aguçada pela sensibilidade não apenas a alguns dos aspectos negativos da vida em uma civilização tecnologicamente desenvolvida, mas também pelas conseqüências imprevisíveis até mesmo das ações políticas mais bem intencionadas.

Max Weber (1864-1920) e Joseph Schumpeter (1883-1946), sobre cujas obras este capítulo se concentra, partilharam uma concepção da vida política na qual havia pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo e onde qualquer espaço existente estava sujeito à ameaça de constante erosão por parte de poderosas forças sociais. Os dois pensadores acreditavam que um elevado preço estava inevitavelmente ligado à vida na moderna sociedade industrial. Suas obras tenderam a afirmar um conceito bastante restrito de democracia, vendo-a, na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos. Uma tal noção tem muito em comum com aspectos da teoria da democracia protetora, mas foi elaborada de forma bastante diversa.

Foi no pensamento de Max Weber, acima de tudo, que um novo modelo de democracia, o qual chamarei de “elitismo competitivo”, recebeu sua expressão mais profunda. Weber escreveu relativamente pouco sobre este modelo de forma direta, mas grande parte de sua obra, a qual lida com a natureza e a estrutura da sociedade moderna, concentra-se na possibilidade da democracia. Weber tem sido chamado um “liberal desesperado” (Mommsen, 1974, p. 95ff). Ele estava preocupado com as condições de liberdade individual em uma era na qual, em seu ponto de vista, muitos desenvolvimentos sociais, econômicos e políticos estavam minando a essência de uma cultura política liberal: a liberdade de escolha e a liberdade de seguir diferentes caminhos. Ele chegou perto de aceitar que até mesmo os princípios do liberalismo não poderiam mais ser mantidos no mundo moderno. Embora ele estivesse firmemente comprometido com os ideais da individualidade e da diferença social, ele temia que eles não sobrevivessem em uma época de organizações cada vez maiores, sejam elas

empresas, sindicatos, partidos de massas ou estados-nações. Ele estava particularmente preocupado com o destino dos valores liberais em sua Alemanha natal.

Ao contrário de muitos teóricos políticos do liberalismo antes dele, que tendiam a argumentar partindo de considerações sobre a forma mais desejável de organização política para depois caracterizar as organizações políticas reais, Weber, como Marx, tendeu a argumentar em sentido contrário: de relatos descritivos-explicativos de fenômenos reais para avaliações da viabilidade de várias opções políticas competitivas (veja "Política como Vocação", de Weber). Ao contrário de Marx, Weber acreditava que tais estudos de "viabilidade" não tinham valor, no sentido de que não especificavam e não podiam especificar o que as pessoas deveriam fazer. Mas fica bastante aparente em sua obra que o "é" e o "deve ser" se misturam de formas mais complexas do que ele sugeriu. Ele não pensava que a ciência, em qualquer forma, seja ela física ou a nova disciplina da sociologia com a qual ele estava fortemente comprometido, poderia responder à questão: "O que faremos e como viveremos?" ("Ciência como vocação", p. 143). Contudo, ele parece claramente ter transformado, como Hobbes, entre outros, tinha feito antes dele, "aparentes necessidades históricas em virtudes teóricas positivas" (Krouse, 1983, pp. 76-7). Ao fazer isso, ele efetuou uma transformação fundamental na teoria democrática. Sua caracterização do processo da modernidade o levou a uma concepção muito particular da forma adequada da política e da democracia.

Weber buscou rearticular o dilema liberal de encontrar um equilíbrio entre a força e o direito, o poder e a lei, o governo especializado e a soberania popular. Ele pensava que os problemas apresentados por esta meta eram aspectos inescapáveis da vida moderna e só poderiam ser adequadamente compreendidos à luz de tendências sociais dominantes, inclusive aquelas iniciadas pelo próprio liberalismo e sua principal alternativa: o marxismo (veja Beetham, 1985). As reflexões de Weber sobre estes problemas sugerem revisões fundamentais das doutrinas liberais: revisões que tiveram uma influência central no desenvolvimento da teoria política e social no mundo anglo-americano, especialmente durante os anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Elas também constituem um dos desafios mais coerentes e atraentes ao marxismo. O que torna o desafio tão significativo, embora de forma alguma correto em todos os aspectos, é seu engajamento com as circunstâncias sociais e políticas nas quais os valores liberais e marxistas devem sobreviver e, também, sua avaliação das mesmas. Em última instância, é uma mescla distinta de sociologia, política e filosofia que dá à obra de Weber sua força, uma mescla da qual, pelo menos em termos formais, ele teria desaprovado fortemente.

Classe, poder e conflito

Qual o sentido do liberalismo em um mundo cada vez mais dominado pela rivalidade entre o capitalismo e o socialismo e onde há, quase que independente do tipo de regime político, um florescimento de organizações de grande escala que

impõem papéis limitados aos indivíduos? Weber aceitou muito do que Marx teve a dizer sobre a natureza do capitalismo, embora decisivamente rejeitasse qualquer tentativa de argumentar que isso envolvesse um endosso das idéias políticas de Marx. Se o capitalismo era, em alguns aspectos, um sistema sócio-econômico problemático quando julgado sob a ótica de preocupações com a igualdade e a liberdade, o socialismo (em sua versão social-democrata, ou bolchevique) tinha, de acordo com Weber, ainda menos coisas a seu favor. Para que possamos compreender essa posição geral, é útil destacarmos algumas diferenças importantes entre os pontos de vista de Weber e de Marx.

Primeiro, Weber aceitava que intensas lutas de classes ocorreram em várias fases da história e que as relações entre o capital e o trabalho assalariado são de considerável importância para explicar muitos dos aspectos do capitalismo industrial. Ele concordava que as classes são, antes de mais nada, um aspecto "objetivo" das relações econômicas fundadas nas relações de produção e que o surgimento do capitalismo moderno envolveu a formação de uma massa de trabalhadores assalariados sem propriedades, que tinham de vender seu trabalho aos donos do capital para poderem sobreviver. Contudo, ele não aceitava a teoria da mais valia, valendo-se, ao invés disso, da noção de relações econômicas "marginais" e, portanto, conceitualizando as classes em termos não exploradores. De acordo com Weber, as classes consistem de agregados de indivíduos que partilham conjuntos similares de "chances na vida" nos mercados do trabalho e da comodidade. As classes não são grupos, embora ações grupais possam ser tomadas com base nos interesses comuns de uma classe; ou seja, com base nos interesses econômicos formados por uma posição de mercado compartilhada.

Weber não acreditava na possibilidade da revolução do proletariado, nem que ela fosse desejável e apresentou uma visão mais diversificada dos conflitos nas sociedades capitalistas. Ele disputou intensamente a noção de que a análise do conflito poderia ser reduzida a uma análise de classes. Para ele, as classes constituíam apenas um aspecto da distribuição do poder e da luta pelo mesmo. O que ele chamou de "grupos de status",³³ partidos políticos e estados-nação são significativos, se é que não são mais do que isso. O fervor criado por sentimentos de solidariedade grupal, comunidade étnica, prestígio do poder e nacionalismo, é geralmente uma parte absolutamente vital da criação e mobilização do poder e do conflito na era moderna (veja "Class, Status and Party" e "Status Groups and Classes", em Giddens e Held, 1982, p.60ff). Embora as classes e os conflitos de classes sejam importantes, eles não são o principal "motor" do desenvolvimento histórico.

Em segundo lugar, Weber viu o capitalismo industrial como um fenômeno

³³ Os grupos de status fundamentam-se nas relações de consumo e tomam a forma de "estilos de vida" que separam um grupo de outro. Weber afirmava que os grupos de status (na forma de Estados feudais ou de castas na Índia) tinham sido elementos proeminentes em todas as sociedades pré-capitalistas. Embora tendesse a ser ofuscados pelas relações de classe no capitalismo moderno, a filiação a grupos de status de forma alguma perdeu seu significado.

distintamente ocidental em suas origens, incorporando valores e modos de atividade distintos que são divergentes daqueles gerados por outras civilizações (*A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* e pp. [42-4] deste volume). O aspecto mais importante desta “ocidentalidade” é o que ele chamou de caráter “racionalizado” da produção capitalista, algo que se estende muito além do próprio empreendimento econômico. A racionalização é um fenômeno que permeia cada uma das principais instituições da sociedade capitalista. A “racionalização” não é um conceito formulado sem ambigüidades na obra de Weber. Mas seu sentido básico refere-se à extensão de atitudes calculadas de um caráter técnico para um número cada vez maior de esferas de atividade, definido por procedimentos científicos e recebendo expressão substantiva no crescente papel que a especialização, a ciência e a tecnologia têm na vida moderna (Giddens, 1972, p. 44ff).

A racionalização do mundo moderno tem profundas conseqüências, inclusive a erosão da credibilidade dos sistemas de crenças que procuram proporcionar uma interpretação clara do “sentido da vida”. As crenças religiosas dão lugar, como o fazem as doutrinas políticas e filosóficas que enfatizam uma organização fixa de questões humanas e naturais, a uma visão mais fluída das coisas. A idéia da terra como um “jardim encantado”, um lugar para a “ação de forças misteriosas e incalculáveis”, é irreversivelmente solapada por um ethos instrumental, uma noção firme de que pode-se “dominar a vida pelo cálculo” (“Ciência como Vocação”, p. 139). A atitude de Weber para com este processo é ambivalente. Por um lado, o mundo é progressivamente “intelectualizado”, o que liberta as pessoas do peso das ilusões teológicas e metafísicas. Por outro lado, a racionalização também assinala uma perda que Weber denominou de “desencanto” (“Ciência”, p. 138ff). Em um mundo progressivamente dominado pela razão científica e tecnológica, não existem mais quaisquer “visões de mundo” que possam de forma legítima arregimentar uma concordância coletiva; as bases tradicionais para resolver a “luta” entre o imenso conjunto de possíveis atitudes para com a vida foi fundamentalmente enfraquecido. Hoje, argumentava Weber, não há nenhuma justificativa além da escolha individual acerca de “qual dos deuses em luta deveríamos servir” (“Ciência”, pp.152-3). É responsabilidade de cada indivíduo julgar e decidir quais são os valores mais apropriados para serem adotados. Este é, escreveu ele de forma memorável, “o destino de uma época que comeu da árvore do conhecimento”.

Enquanto que, de um dado ponto de vista, a posição de Weber tenha representado “a apoteose do individualismo”, de outro ela sugeriu um afastamento radical da clássica tradição liberal que, como vimos, concebeu inicialmente a base do individualismo na lei natural e nos direitos naturais (veja o capítulo 2 e Beetham, 1985, p. 4ff). Pois, em uma era de valores em competição, onde nenhum deles pode ser considerado objetivamente válido, a idéia de que a vida política funda-se em uma moralidade dada ou estabelecida de comum acordo não pode ser mantida. Nestas circunstâncias, a política liberal só pode ser defendida, mantinha Weber, em bases processuais – bases que enfatizam sua importância como um mecanismo para promover a “competição dos valores” e a “liberdade de escolha” em um mundo racionalizado (veja Roth e

Schluchter, 1979). A democracia é um componente vital das estruturas institucionais necessárias para se atingir este fim, ou seja, para a manutenção de uma cultura política liberal.

Terceiro, Weber pensava que a racionalização estava inevitavelmente acompanhada pela disseminação da burocracia. Quando Marx e Engels escreveram sobre a “burocracia”, eles tinham em mente o serviço civil, o aparato burocrático do Estado. Mas Weber aplicou o conceito de forma muito mais ampla, como algo que caracteriza todas as formas de organização em grande escala: o Estado, é claro, mas também empreendimentos industriais, sindicatos, partidos políticos, universidades e hospitais. Ele concordava com Marx que a burocracia é essencialmente não democrática porque os burocratas não são responsáveis perante a massa da população afetada por suas decisões. Contudo, ele insistiu que (a) o problema da dominação burocrática é muito mais penetrante do que Marx imaginou e (b) que não há forma de transcender o domínio da burocracia senão limitando a expansão da própria burocracia. Em particular, não pode haver a questão da “transcendência do Estado”. A conquista de uma sociedade socialista, de acordo com Weber, teria uma conseqüência totalmente oposta àquela prevista pelos pensadores socialistas: a maior expansão da dominação burocrática. Por dominação, Weber se referia a “uma estrutura de superordenação e subordinação sustentada por vários motivos e meios de imposição”, que pode tomar muitas formas, sendo a mais poderosa delas a administração burocrática (Weber, *Economia e Sociedade*, vol. I, p. xc e vol. II, p. 941ff). Embora ele não considerasse impossível escapar da dominação opressiva por parte da burocracia, a política moderna deve, pensava ele, encontrar estratégias para conter e limitar seu desenvolvimento. Ele estava absolutamente convencido de uma coisa: se o socialismo ou o comunismo significam regulamentação direta e igualitária dos assuntos econômicos, sociais e políticos por parte de todos os cidadãos, eles são doutrinas excessivamente simplistas e perigosamente enganadoras.

Burocracia, parlamentos e estados-nação

A noção de que o Estado e a organização burocrática em particular constituem entidades “parasitas” da sociedade é uma posição que Marx e outros marxistas (especialmente Lênin) adotaram. Mas a administração centralizada pode ser inescapável. Weber chegou a esta conclusão, em parte, por meio de uma avaliação da natureza impraticável da democracia direta:

onde o grupo cresce além de um certo tamanho ou onde se torna demasiadamente difícil para qualquer pessoa designada por rotatividade, sorteio ou eleição cuidar da função administrativa. As condições da administração de estruturas de massas são radicalmente diferentes daquelas existentes em pequenas associações que repousam sobre relacionamentos de vizinhança ou pessoais... A crescente complexidade das tarefas

administrativas e a pura expansão de seu âmbito resulta cada vez mais em uma superioridade técnica daqueles que tiveram treinamento e experiência e, portanto, inevitavelmente irão favorecer a continuidade de, pelo menos, alguns dos funcionários. Portanto, sempre existe a possibilidade do surgimento de uma estrutura especial e perene para propósitos administrativos, o que, necessariamente, significa o exercício da dominação. (*Economia e Sociedade*, vol. II, pp. 951-2)

Weber não pensava que a democracia direta³⁴ era impossível em todas as circunstâncias; ao invés disso, ele acreditava que ela só poderia funcionar em organizações que preenchessem as seguintes condições:

- 1) a organização deve ser local ou limitada de alguma outra forma em termos do número de seus membros; 2) as posições sociais dos membros não devem diferir grandemente umas das outras; 3) as funções administrativas devem ser relativamente simples e estáveis; 4) ... deve haver um desenvolvimento mínimo de treinamento de formas e meios objetivamente determinados. (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 949)

A democracia direta requer relativa igualdade entre todos os participantes, sendo uma condição-chave para esta igualdade, uma diferenciação econômica e social mínima. Conseqüentemente, podem-se encontrar exemplos de tais formas de "governo" entre as aristocracias das cidades-estado italianas, entre certos municípios dos Estados Unidos e entre agrupamentos ocupacionais altamente selecionados como, por exemplo, professores universitários. Contudo, o tamanho, complexidade e diversidade das sociedades modernas torna a democracia direta simplesmente inapropriada como um modelo geral de regulamentação e controle político.

Weber dava valor ao fato de que o objetivo da democracia direta era a redução da dominação ao mais baixo nível possível mas, em uma sociedade heterogênea, a democracia direta levaria a uma administração ineficaz e a uma ineficiência indesejada, à instabilidade política e, em última instância, a um aumento radical na possibilidade (como Platão e outros críticos tinham observado acerca da democracia clássica) do governo opressivo de minorias. Este último era provável precisamente devido ao vácuo coordenativo criado pela ausência de uma administração tecnicamente efetiva. Além disso, a democracia direta tinha outras características notáveis que a tornavam singularmente inadequada à política moderna: seu modo de representação política prejudica a possibilidade de negociação e compromisso políticos. Isto é particularmente aparente onde a democracia direta é estruturada por uma hierarquia de delegados com

³⁴ Por "democracia direta" Weber se referia a um sistema de tomada de decisões sobre "assuntos públicos" no qual os cidadãos estivessem diretamente envolvidos. (Nos termos deste livro, a democracia direta, compreendida desta forma, abarcaria os modelos I, IIIa, IV e elementos do modelo VIII.)

mandados ou "instruídos" (veja o modelo IV, no capítulo 4). Mandatos diretos solapam o âmbito que os representantes precisam ter para que sejam capazes de resolver conflitos, equilibrar interesses conflitantes e desenvolver políticas que sejam flexíveis o bastante para atender às mudanças nas circunstâncias (veja *Economia e Sociedade*, vol. I, pp. 289-90, 292-3; vol. II, pp. 948-52, 983-7). A democracia direta não tem qualquer mecanismo adequado para mediar lutas de facções.

É enganador combinar problemas concernentes à natureza da administração com problemas concernentes ao controle do aparato estatal (veja Albrow, 1970, pp. 37-49). Na opinião de Weber, Marx, Engels e Lênin confundiram estas questões por colocarem lado a lado a questão da natureza classista do Estado com a questão da necessidade ou não de uma administração burocrática centralizada como um aspecto necessário da organização política e social. O compromisso de Lênin com o "esmagamento" do Estado é, talvez, o exemplo mais claro do fracasso em ver estas questões como coisas distintas. Ademais, Weber resistiu a todas as sugestões de que a moderna organização do Estado poderia ser explicada diretamente em termos de atividades de classes. Para compreender sua posição, é útil entendermos sua concepção de Estado.

Weber desenvolveu uma das mais significativas definições do Estado moderno, enfatizando dois elementos distintivos de sua história: a territorialidade e a violência. O Estado moderno, ao contrário de seus predecessores, perturbados constantemente por facções em conflito, teve a capacidade de monopolizar o uso legítimo da violência dentro de um dado território; há agora um estado-nação em relações de combate com outros estados-nação, não com segmentos armados de sua própria população. "É claro", enfatizou Weber, "...que a força certamente não é o meio normal ou o único meio do Estado, ninguém está dizendo isso, mas a força é um meio específico do Estado... o Estado é uma relação de homens dominando homens [e geralmente, deve-se acrescentar, homens dominando mulheres], uma relação apoiada por meio de violência legítima (ou seja considerada como legítima)" ("Política como Vocaçao", p. 78). O Estado mantém a obediência ou a ordem dentro de um dado território; em sociedades capitalistas individuais isto envolve, crucialmente, a defesa da ordem da propriedade e a expansão dos interesses econômicos domésticos em outros países, embora de forma alguma todos os problemas de ordem possam ser reduzidos a estes. A rede de agências e instituições do Estado encontra sua sanção última na pretensão ao monopólio da coerção e uma ordem política é apenas, em última instância, vulnerável a crises quando há erosão do monopólio.

Contudo, há um terceiro termo-chave na definição de Weber do Estado: legitimidade. O Estado baseia-se em um monopólio de coerção física, o qual é legitimizado (ou seja, sustentado) por uma crença na justificabilidade e/ou legalidade deste monopólio. Hoje, argumentava Weber, as pessoas não mais acatam a autoridade propalada pelos poderes existentes com base, como outrora era comum, no hábito ou na tradição, ou no carisma e apelo pessoal de líderes individuais. Ao invés disso, há uma obediência geral em "virtude da 'legalidade', em virtude da crença na validade do

estatuto legal e na 'competência' funcional baseada em *regras* criadas racionalmente" ("Política como Vocação", p. 79). A legitimidade do Estado moderno funda-se, predominantemente, na "autoridade legal", ou seja, no compromisso com um "código de regulamentos legais". Portanto, as atividades do Estado moderno estão presas ao governo da lei, um complexo processo de restrição. Por um lado, o governo da lei implica em que os agentes do Estado devem conduzir seus assuntos de acordo com os princípios dos procedimentos legislativos corretos e, por outro lado, implica em que as pessoas, enquanto "cidadãos", devem respeitar a autoridade do Estado em virtude da manutenção destes princípios. Os funcionários do Estado moderno podem exigir obediência, não devido a qualquer apelo particular que possam ter, embora isso possa, algumas vezes, ser mesmo muito significativo, mas devido à autoridade que detem temporariamente como resultado de seu *cargo*, o qual as pessoas endossam ou, pelo menos, geralmente aceitam.

À frente de todas as instituições do Estado encontram-se os aparatos administrativos: uma vasta rede de organizações dirigidas por funcionários designados. Embora tais organizações tenham sido essenciais para Estados em muitas épocas e locais na história, "apenas o Ocidente", de acordo com Weber, "conhece o Estado em sua escala moderna, com um grupo de funcionários administrativos especializados e leis baseadas no conceito de cidadania". Estas instituições têm "seu início na antiguidade e no oriente", mas lá elas "nunca foram capazes de se desenvolver" (*História Geral da Economia*, p. 232).

O Estado moderno não é, argumentava Weber, um efeito do capitalismo; ele precedeu e ajudou a promover o desenvolvimento do capitalismo (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 138ff). Contudo, o Capitalismo proporcionou um enorme ímpeto, tanto na vida pública quanto na privada, à expansão da administração racional, ou seja, ao tipo de burocracia baseada na autoridade legal. No mundo contemporâneo, acreditava Weber, a administração pública e privada estavam se tornando cada vez mais burocratizadas (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 1465). Quer dizer, há um crescimento das seguintes estruturas organizacionais: a hierarquia oficial, ordenada em uma pirâmide de autoridade; a existência de regras de procedimento impessoais e escritas; limites estreitos dos meios de compulsão à disposição de cada funcionário; a designação de funcionários com base em seu treinamento e qualificações especiais (*não* com base em favores); tarefas especializadas claramente demarcadas que demandam trabalhadores em tempo integral; e, significativamente, a separação dos funcionários da "propriedade dos meios de administração" (*Economia e Sociedade*, vol. I, pp. 220-1).

Este último ponto necessita de maiores explicações. Weber generalizou a idéia marxista da "exploração do trabalhador pelo controle dos meios de produção" além da esfera da produção, relacionando-a à expansão geral da burocracia no mundo moderno. A "expropriação do trabalhador", argumentava ele, é característica de toda organização burocrática e é um processo irreversível. A "alienação" do trabalhador deve ser compreendida como um elemento inelutável da administração centralizada. Os

indivíduos nos níveis mais baixos das organizações burocráticas inevitavelmente perdem o controle do trabalho que fazem, o qual é determinado por aqueles nos escalões mais altos. Ademais, as burocracias tendem a se tornar forças impessoais; suas regras e procedimentos assumem uma vida própria à medida que contêm e restringem as atividades de todos aqueles sujeitos a elas, funcionários e clientes igualmente. Ademais, a tomada de decisões burocrática é "rígida" e "inflexível", frequentemente (e necessariamente) negligenciando as circunstâncias particulares dos indivíduos. Em resumo, a burocracia, de acordo com Weber, forma uma "gaiola de aço", na qual a vasta maioria da população está destinada a viver uma grande parte de suas vidas. Este é o preço, mencionado anteriormente, que tem de ser pago pelos benefícios de se viver em um mundo econômica e tecnicamente desenvolvido.

Não há meio plausível para o cidadão moderno criar uma administração "não-burocrática". Pois, sob virtualmente todas as circunstâncias imagináveis, a burocracia é "completamente indispensável" (*Economia e Sociedade*, vol. I, p. 223). A escolha é apenas "entre a burocracia e o diletantismo no campo da administração". Weber explicou a disseminação da burocracia nos seguintes termos:

A razão decisiva para o avanço da organização burocrática tem sido sempre sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma de organização. O aparato burocrático plenamente desenvolvido compara-se aos modos não-mecânicos de produção. Precisão, velocidade, ausência de ambigüidade, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, estrita subordinação, redução do atrito e de custos materiais e pessoais: estes fatores são elevados a um ponto ótimo na administração puramente burocrática... (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 973)

À medida que a vida econômica e política se torna mais complexa e diferenciada, a administração burocrática se torna mais crítica.

Weber comparava a indispensabilidade da burocracia aos problemas de coordenação criados pelos sistemas econômicos modernos e pela cidadania de massas. Um ambiente político previsível e legal é essencial ao desenvolvimento de empreendimentos econômicos; sem ele, eles não podem administrar de forma bem sucedida seus assuntos e suas relações com os consumidores. A eficiência e estabilidade organizacional, que apenas a burocracia pode garantir a longo prazo, era (e é) necessária à expansão do comércio e da indústria (veja *Economia e Sociedade*, vol. II, pp. 969-80; Beetham, 1985, cap. 3). A própria cidadania de massas levou a crescentes demandas ao Estado, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Nem sempre as pessoas recém-emancipadas pediam mais do Estado em áreas tais como educação e saúde, mas estavam também pedido por uniformidade de tratamento entre pessoas com categorias

similares de necessidades: a “descarga de negócios de acordo com *regras calculáveis*” sem “considerar pessoas em particular” (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 975).³⁵ A padronização das tarefas administrativas e a forma rotineira como elas são estruturadas foram cruciais para atingir estes fins. Além disso, as crescentes demandas feitas ao Estado eram de um tipo internacional, bem como nacional; e quanto maior o número de demandas, mais administração especializada é necessária para sua cuidadosa interpretação e administração:

É óbvio que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior o Estado e quanto mais ele é uma grande potência, mais incondicionalmente esta condição se verifica... quanto maiores as áreas de atrito com o exterior e quanto mais urgentes se torna a necessidade de unidade administrativa dentro do Estado, mais inevitável esta característica se torna e, gradualmente, abre caminho formalmente para a estrutura burocrática. (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 971)

Embora o governo dos funcionários públicos seja inevitável, os burocratas adquirem considerável poder graças à sua especialização, informações e acesso a segredos. Este poder pode se tornar, pensava Weber, “esmagador”. Os políticos e atores políticos de todos os tipos podem se ver dependentes da burocracia. Uma questão central para Weber (se não uma de suas preocupações básicas) era como poderiam ser impostas barreiras ao poder burocrático. Ele estava convencido de que, na ausência destas barreiras, a organização pública se tornaria presa de funcionários demasiado zelosos ou poderosos interesses privados (entre outros, capitalistas organizados e grandes proprietários de terras) que não teriam o interesse nacional como sua principal preocupação. Ademais, em épocas de emergência nacional, haveria uma liderança ineficiente: os burocratas, ao contrário dos políticos de modo geral, não são capazes de assumir uma posição decisiva. Eles não têm o treinamento – e as burocracias não são estruturalmente projetadas – para considerar critérios políticos juntamente com critérios técnicos ou econômicos. Contudo, a solução de Weber para o problema da burocratização ilimitada não era uma solução que dependia meramente da capacidade de inovação dos políticos individuais. Ao escrever sobre a Alemanha, ele advogou um parlamento forte que criaria uma base de treinamento competitivo para fortes lideranças e serviria como contrapeso à burocracia pública e privada (veja Mommsen, 1974, cap. 5).

A posição política de Weber pode ser tornada ainda mais clara se examinarmos sua crítica do socialismo. Ele acreditava que a abolição do capitalismo privado “significaria

³⁵ A burocracia se desenvolve “tanto mais perfeitamente”, escreveu Weber, “quanto mais ela se ‘desumaniza’, quanto mais completamente ela obtem sucesso em eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio e todos os elementos puramente pessoais, irracionais e emocionais que escapam à possibilidade de cálculo” (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 975).

simplesmente que... a *alta administração* dos empreendimentos nacionalizados ou socializados se tornaria burocrática” (*Economia e Sociedade*, vol. II, p. 1402). A dependência daqueles que controlam os recursos aumentaria, pois a abolição do mercado seria a abolição de um poder que se contrapõe de forma vital ao Estado. O mercado gera a mudança e a mobilidade social: ele é a própria fonte do dinamismo do capitalismo.

A burocracia estatal governaria sozinha se o capitalismo privado fosse eliminado. As burocracias privada e pública, que agora trabalham lado a lado e, potencialmente, uma contra a outra e, portanto, barram-se mutuamente, até certo ponto, se fundiriam em uma única hierarquia. Isto seria uma situação similar à existente no antigo Egito, mas ocorreria de forma muito mais racional (e, portanto, indestrutível). (*Economia e Sociedade*, vol. I, p. 143).

Embora Weber argumentasse que o “progresso” em direção ao Estado burocrático deu um enorme ímpeto ao desenvolvimento do capitalismo, ele acreditava que este mesmo desenvolvimento proporcionou o melhor obstáculo à usurpação do poder do Estado por seus funcionários. Longe de encerrar a dominação, o socialismo iria recriá-la em uma forma rigidamente burocrática, suprimindo, em última instância, toda expressão de interesses legitimamente conflitantes em nome de uma solidariedade fictícia: o Estado burocrático governaria sozinho.

Democracia competitiva elitista

Ao advogar uma economia direcionada para o capitalismo, juntamente com um governo parlamentar e um sistema competitivo de partidos, Weber estava trilhando terrenos familiares para muitos liberais dos séculos dezenove e vinte. Mas sua defesa deste nexos institucional repousava em argumentos novos. Antes de examinar algumas das limitações de suas idéias, é importante dizer alguma coisa a mais sobre seu modelo de democracia, um modelo que ele considerava “inevitável” e desejável.

Weber apresentou várias razões para explicar porque o governo parlamentar é vital. Primeiro, o parlamento mantém um certo grau de abertura no governo. Como um foro para debater política publicamente, ela assegura a oportunidade para a expressão de idéias e interesses competitivos. Segundo, a estrutura da discussão parlamentar, a natureza do debate e o requisito de que, para ser-se “persuasivo” é preciso atingir um elevado padrão de oratória torna o parlamento um importante campo de testes para aspirantes a líderes; os líderes devem ser capazes de mobilizar opiniões e de oferecer um programa político plausível. Terceiro, o parlamento proporciona espaço para negociações sobre posições arraigadas. Os representantes políticos tomam decisões com base em critérios que são distintos das operações do processo burocrático ou do mercado. Eles podem tornar políticas alternativas visíveis para indivíduos ou grupos com interesses conflitantes e, portanto, criar uma possível oportunidade para compromissos. Eles são capazes de formular conscientemente objetivos que respondam a pressões diversas e que estejam de acordo com estratégias para o sucesso

eleitoral e nacional. Portanto, o parlamento é um mecanismo essencial para a preservação da competição de valores.

Mas o papel do parlamento não deve ser romantizado. De acordo com Weber, a idéia do parlamento como centro de argumentos e debates – um lugar onde programas políticos autoritários são formulados – é, em grande medida, uma falsa representação da natureza das questões parlamentares modernas (“Política como Vocação”, p. 102). Se os parlamentos foram, outrora, “centros de razão”, isto não pode mais ser afirmado com confiança. Em contraste com as idéias de pessoas como J. S. Mill, Weber argumentou que, com a extensão da participação, o desenvolvimento de políticas partidárias corroeu a concepção liberal clássica do parlamento como um local onde a política nacional é definida por meio de reflexões racionais, guiadas apenas pelo interesse público, ou geral. Embora formalmente o parlamento seja o único corpo legítimo onde a lei e a política nacionais possam ser estabelecidas, na prática a política partidária ocupa o lugar principal (veja Mommsen, 1974, p. 89-90). A participação em massa altera de forma fundamental a dinâmica da vida política, colocando o partido no centro da questão política.

Somente compreendendo a natureza dos partidos políticos modernos poder-se-ia compreender plenamente o sentido da extensão da participação nos séculos dezanove e vinte. Longe de assegurar “a soberania do povo” – uma idéia que Weber considerava como simplista – a extensão da franquia tem estado associada, principalmente, com o surgimento de um novo tipo de político de carreira. Por que isso ocorreu? Com a disseminação do sufrágio tornou-se necessário “criar um tremendo aparato de associações políticas”. Estas associações, ou partidos, se dedicaram à organização da representação. Em todas as comunidades maiores do que pequenos distritos rurais, a organização política, argumentava Weber, era “necessariamente administrada por homens interessados na administração da política... É inimaginável como as eleições poderiam funcionar em grandes associações sem este padrão administrativo. Na prática, isso implica na divisão dos cidadãos com direito a voto em elementos politicamente ativos e politicamente passivos” (“Política como Vocação” p. 99).

A extensão da participação significa, inelutavelmente, a disseminação de associações políticas para organizar o eleitorado cujos interesses, na maior parte das circunstâncias (sendo exceções as emergências nacionais e guerras) são fragmentados e divididos. Uma pluralidade de forças sociais disputa maior influência sobre as questões públicas. Para obter esta influência, tais forças precisam mobilizar recursos, coletar fundos, recrutar seguidores e tentar ganhar pessoas para sua(s) causa(s). Mas ao se organizarem, elas se tornam dependentes daqueles que trabalham continuamente nos novos aparatos políticos. E, ao procurar ser eficientes, estes aparatos se tornam burocráticos. Os partidos podem ter como metas um programa “ideal” de princípios políticos, mas a menos que suas atividades se baseiem em estratégias sistemáticas para atingir o sucesso eleitoral, eles estarão condenados à insignificância. Portanto, os partidos se transformam, acima de tudo, em meios para lutar e ganhar eleições. O desenvolvimento de partidos competitivos muda de forma irreversível a natureza da política parlamentarista. As máquinas partidárias varrem de seu caminho afiliações

tradicionais e se tornam centros de lealdade, assumindo o lugar de outros como a principal base da política nacional. A pressão para manter a política partidária aumenta até mesmo sobre os representantes eleitos; os representantes se tornam “normalmente pouco melhores que homens disciplinados que dizem Sim” (“Política como Vocação” p. 106). As estapas-chave do argumento de Weber estão resumidos na figura 5.1.

Embora Weber acreditasse firmemente que o avanço da burocratização significasse mais ou menos um declínio progressivo da autonomia dos escalões mais baixos das organizações políticas, ele era um crítico dos escritos de Michels, cuja própria formulação desta tendência, “a lei de ferro da oligarquia”, deve muito a ele (Michels, *Political Parties*; veja Roth, 1978, pp. lxxi e xcii). Michels definiu a “lei de ferro” nos seguintes termos: “É uma organização que gera a dominação dos eleitores pelos eleitos, dos mandantes pelos mandatários, dos delegadores pelos delegados. Quem diz organização, diz oligarquia” (*Political Parties*, p. 365). Para Weber, esta afirmação representava uma simplificação excessiva; não apenas a burocratização era um processo altamente complexo, mas também compatível tanto com um certo grau de democratização política quanto com o surgimento de líderes capazes.

Na verdade, os modernos partidos políticos reforçam a importância da liderança. A liderança tem de ser compreendida como concomitantemente necessária tanto para organizações de grande escala, que requerem firme direção política, e a essencial passividade da massa do eleitorado. Esta passividade é, em parte, produto do mundo burocrático moderno. Mas, embora a análise de Weber, quando examinada cuidadosamente, tenha oferecido uma explicação clara da razão pela qual a massa do povo é passiva (eles têm poucas oportunidades significativas de participar da vida institucional, ou seja, eles não têm poder suficiente para fazer uma tal participação valer a pena), o próprio Weber tendeu a incluir em sua explicação uma estimativa inadequada da maior parte do eleitorado. Em seu famoso ensaio, “Política como Vocação”, ele se referiu à “emotividade” das massas, a qual não seria uma base adequada para compreender ou julgar questões públicas. Ele parece ter considerado o eleitorado como incapaz, em termos gerais, de discriminar entre diferentes linhas políticas e capaz apenas de fazer algum tipo de escolha entre um possível líder e outro. Portanto, ele retrata a democracia como um campo de testes para líderes em potencial. A democracia é como um “mercado”, um mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta competitiva por votos e pelo poder. Sob as circunstâncias atuais, só há uma escolha, escreveu ele, “entre a democracia com liderança, com uma ‘máquina’ [partido] e uma democracia sem liderança, ou seja, o governo de políticos profissionais sem vocação” (“Política como Vocação”, p. 113).

Weber se referiu à democracia representativa moderna como uma “democracia de liderança plebiscitária”: “plebiscitária” porque as eleições rotineiras nos países ocidentais (Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos) estavam progressivamente se tornando indistinguíveis de uma votação direta ocasional baseada na confiança (ou falta

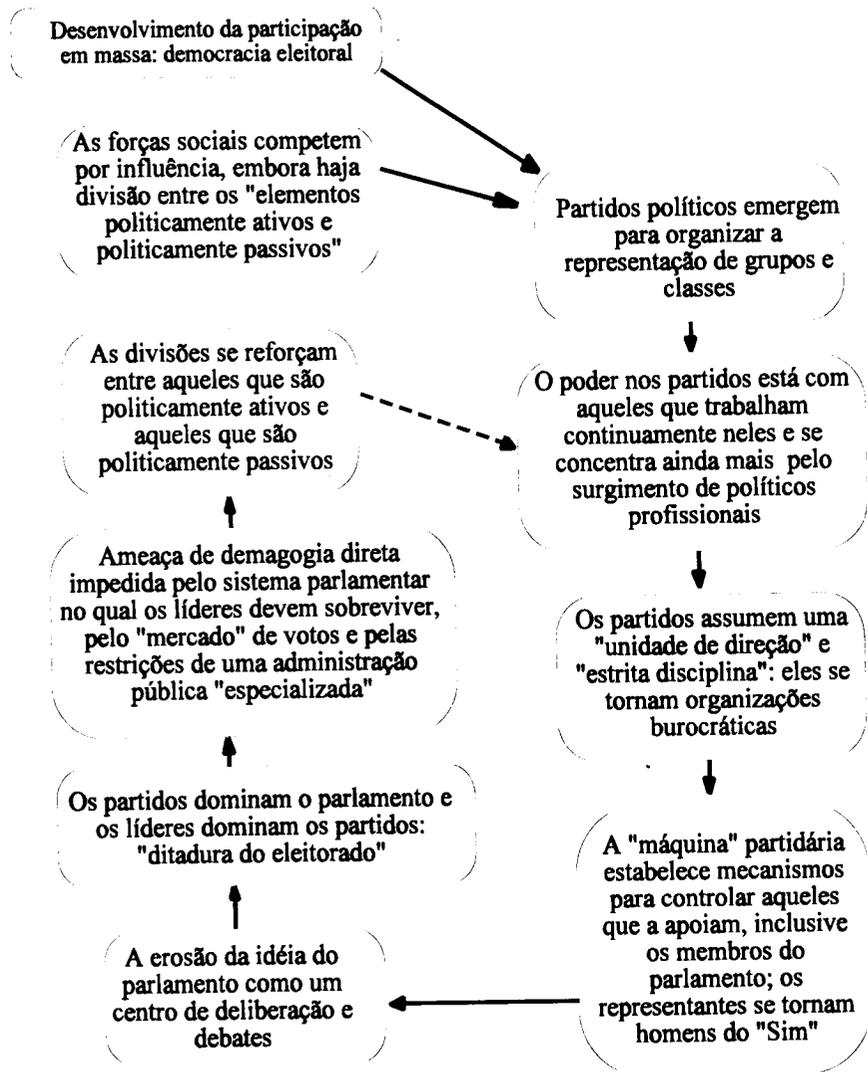


Figura 5.1 O sistema partidário e a erosão da influência parlamentar da teoria de Schumpeter.

de confiança) no governo; "de liderança" porque o que estava em jogo em tais eleições era a popularidade e credibilidade de determinados grupos de líderes, ou seja, elites políticas. Weber chegou mesmo a descrever a democracia contemporânea como "cesarista". Longe de ser uma base para o desenvolvimento potencial de todos os cidadãos, a democracia pode ser melhor entendida como um mecanismo-chave para assegurar lideranças políticas e nacionais eficientes. Por atender a uma função seletiva de legitimizar os selecionados (por meio das eleições), a democracia é indispensável. Como bem disse um certo comentarista, "Weber era um defensor da democracia com base na idéia de que, nas condições sociais e políticas de uma moderna sociedade burocrática, ela oferecia o máximo de dinamismo e liderança" (Mommsen, 1974, p. 87). E, como observou outro comentarista, "O entusiasmo de Weber pelo sistema representativo se deve mais à sua convicção de que a grandeza nacional dependia de se encontrar líderes capazes do que de qualquer outra preocupação com os valores democráticos" (Albrow, 1970, p. 48). Weber assumiu o estabelecimento de uma liderança competente, capaz e disposta a manter seu poder e prestígio, como sua principal preocupação.

A tensão entre a força e o direito, o poder e a lei, foi, em grande medida, resolvida por Weber em favor da força e do poder. Embora ele estivesse firmemente comprometido com "o governo da lei", o que era importante sobre o processo democrático era que este estabelecia uma forma de "ditadura eleita". Weber claramente afirmou esta tendência. Ele afirmou-a argumentando que as condições sociais que a geravam eram irreversíveis e definindo os benefícios de um tal sistema. Ele tinha plena consciência da perda de uma era "heróica" de individualismo liberal, uma era que prometia desencadear os impulsos e capacidades individuais. Mas, nas circunstâncias contemporâneas, acreditava ele, os custos simplesmente tinham de ser aceitos. Não era mais possível preservar a liberdade de ação e de iniciativa de forma igualitária para todos os indivíduos. Ao invés disso, a questão central que se apresentava aos liberais era como preservar o âmbito da iniciativa nos "pináculos do poder".

Weber estava preocupado em entender e encontrar uma forma de garantir o equilíbrio efetivo entre a autoridade política, a liderança hábil, a administração eficiente e um certo grau de responsabilidade política. Deve-se enfatizar que ele, de forma alguma, ignorou os líderes incompetentes. Mas este era, virtualmente, o papel que ele imaginou para os eleitores. Era preciso encontrar um equilíbrio entre a autoridade e a responsabilidade políticas *sem* entregar demasiado poder ao *demos*. Ao argumentar desta forma, Weber estava defendendo diretamente a tradição liberal-democrática clássica, a qual procurou, de forma consistente, defender e limitar os direitos políticos dos cidadãos. Contudo, há um importante ângulo em que ele a alterou. Ele articulou um novo e altamente restritivo modelo de democracia. Este modelo é restritivo porque ele imaginou a democracia como algo que faria pouco mais do que proporcionar uma forma de empossar líderes políticos qualificados. Ele é restritivo porque o papel do eleitorado e as possíveis rotas para a extensão da participação política são tratados de forma bastante cética. E também porque, embora

Weber pensasse que o sistema eleitoral proporcionava uma certa proteção para o eleitorado, ele afirmava que esta proteção deveria simplesmente ser medida pela oportunidade de dispensar as pessoas ineficientes de cargos públicos. Neste sentido, a obra de Weber está, como foi corretamente enfatizado, "mais no ponto de partida que na conclusão de uma série de desenvolvimentos na teoria e na prática da democracia liberal na era da política de massas e das organizações burocráticas; é muito mais como um precursor do que como um "epígono" que ele deve ser compreendido" (Beetham, 1985, p. 7).

A obra de Weber representa um desafio tanto para as tradicionais idéias liberais quanto para aqueles que previram a possibilidade da criação de sociedades de auto-governo livres da burocracia. Embora alguns teóricos políticos, particularmente aqueles que se inclinam para o marxismo tradicional, tendam a desconsiderar de forma um tanto casual suas avaliações pessimistas do mundo moderno, elas certamente apresentam problemas de grande importância. Escrita antes da era do stalinismo e o surgimento das sociedades socialistas na Europa oriental, a obra de Weber foi bastante profética. Sua tentativa de reavaliar a natureza da democracia liberal em um mundo de conjuntos altamente complexos de instituições nacionais e internacionais, ecoa de forma bastante próxima as idéias de muitos que não acreditam que uma reorganização radical da sociedade seja possível.

A encruzilhada da democracia liberal

Weber temia que a vida política, tanto no Ocidente quanto no Oriente, se tornaria ainda mais enredada por um sistema burocrático e racionalizado de administração. Contra isso, ele defendia o poder contrário do capital privado, o sistema partidário competitivo e uma forte liderança política, todos os quais poderiam evitar a dominação da política pelos funcionários estatais. Ao colocar seu caso desta forma, as limitações de seu pensamento político se tornam aparentes: algumas das idéias e princípios chave das teorias políticas marxista e liberal parecem ter sido postas de lado. O significado das maciças desigualdades do poder político e de classe tem sua importância reduzida devido à prioridade da política do poder – ou seja, interliderança e interestatal. Esta prioridade deixa o equilíbrio entre a força e o direito para o julgamento de líderes políticos "carismáticos", presos na competição entre as burocracias estatal e econômica, uma situação que se aproxima perigosamente de aceitar que mesmo os princípios centrais do liberalismo clássico não podem mais ser sustentados na era contemporânea. Parece que só aqueles que "se erguem até o topo" têm espaço para florescerem como indivíduos "livres e iguais". Isso poderia ser considerado uma avaliação "realista" de tendência empírica, ou poderia ser considerado como tomando certos desenvolvimentos sociais e políticos como virtudes teóricas inadequadamente justificadas. É esta última posição que acredito estar correta.

A suposição de Weber de que o desenvolvimento da burocracia leva a um aumento do poder daqueles que se encontram nos níveis mais altos da administração o levou a

negligenciar as formas pelas quais aqueles nas posições subordinadas podem aumentar seu poder. Nos modernos sistemas burocráticos, parecem haver consideráveis "aberturas" para que aqueles em posições "formalmente subordinadas adquiram ou reconquistem o controle de suas tarefas organizacionais" (por exemplo, prejudicando ou bloqueando a tramitação do conjunto de informações vitais para o processo centralizado de tomada de decisões) (Giddens, 1979, pp. 147-8). As burocracias podem aumentar o potencial para a ruptura de "baixo" e aumentar os espaços para se evitar o controle hierárquico. Weber não caracterizou adequadamente o processo organizacional interno e sua significação para o desenvolvimentos em outras esferas políticas.³⁶

Ademais, o fato de Weber ter subestimado o poder dos "subordinados" está ligado a outra dificuldade: uma aceitação sem críticas da "passividade" da massa de cidadãos: sua aparente falta de conhecimentos, compromisso e envolvimento com a política. A explicação dada por Weber para isso é dupla: existem relativamente poucas pessoas capazes e interessadas na política; e apenas uma liderança competente, juntamente com uma administração burocrática e o sistema parlamentar, podem administrar a complexidade, os problemas e as decisões da política moderna. Existem várias dificuldades com este ponto de vista que serão exploradas adiante e retomadas em capítulos posteriores.

Primeiro, a posição de Weber depende, em parte, de uma afirmativa dúbia sobre a capacidade do eleitorado de discriminar entre grupos alternativos de líderes e sua incapacidade de decidir sobre política em termos de mérito. Em que bases uma tal afirmação poderia ser satisfatoriamente defendida? Caso se aceite a noção de que o eleitorado é incapaz de refletir sobre questões de importância política, porque deveria-se acreditar no julgamento do eleitorado quando a questão é escolher líderes políticos com afirmativas rivais em termos de competência e imaginação? Parece inconsistente e, na verdade, dogmático, considerar o eleitorado capaz de escolher líderes e desconsiderar as implicações disto para uma estimativa mais geral (e mais elevada) de seus talentos gerais.

Segundo, a descrição de Weber da separação ou estranhamento das pessoas da "propriedade dos meios de administração" pode ser interpretada como gerando um círculo vicioso de não participação limitada na política. A linha pontilhada na figura 5.1 revela a extensão em que as divisões entre os politicamente "ativos" e "passivos" podem ser um resultado da falta de oportunidades significativas de participar da política, ao invés de ser produto de uma "passividade" ou "emocionalidade" natural (?). A subordinação das mulheres tem sido, tipicamente, relacionada a esta última, de

³⁶ Pode-se, além disso, procurar em vão em sua obra por uma explicação satisfatória do caráter preciso da relação entre a crescente centralização burocrática do estado e o capitalismo moderno (veja Krieger, 1983). Em seu relato histórico dos padrões de burocratização em diversas sociedades, ele não isolou o grau em que certos processos burocráticos podem ser específicos ao desenvolvimento do capitalismo *per se*, ou influenciados por ele. Ele não separou o "impacto das forças culturais, tecnológicas e econômicas" do crescimento da burocracia e não disse em que medida estas eram independentes do desenvolvimento do capitalismo. Ele não esclarece a conexão específica entre o estado, a burocratização e o capitalismo.

forma tal que oculta as legítimas condições sociais, econômicas e políticas que impedem o envolvimento político ativo das mulheres (veja os capítulos 3 e 9). Há bastante evidência para sugerir que, para muitas pessoas, a política denota uma atividade acerca da qual elas sentem uma combinação de cinismo, ceticismo e desconfiança (veja Held, 1984). Os assuntos governamentais e a política nacional não são coisas que muitos afirmam entender, nem são uma fonte de contínuo interesse. É significativo que aqueles mais próximos dos centros de poder e de privilégio (acima de tudo, homens das classes altas) sejam aqueles que demonstram o maior interesse pela vida política e são mais favoráveis à mesma. Contudo, pode bem ser que aqueles que expressam falta de interesse pela política o fazem precisamente porque experimentam a "política" como algo remoto, porque sentem que ela não toca diretamente suas vidas e/ou que são impotentes para alterar seu curso.

É altamente significativo que a participação no processo de tomada de decisões (de qualquer tipo) é muito mais extensa quando se relaciona a questões que afetam diretamente a vida das pessoas e quando os afetados têm motivos para estar confiantes de que sua participação neste processo realmente terá algum valor; ou seja, que terá uma influência equitativa em relação a outros e não será simplesmente ignorada por aqueles que detêm maior poder (veja Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Dahl, 1985). Esta descoberta é particularmente pertinente para aqueles que têm examinado de forma crítica algumas das condições para a participação política: defensores da democracia clássica (que destacam, por exemplo, a necessidade não apenas de haver tempo para que as pessoas se dediquem à política, mas os recursos para custear este envolvimento); os marxistas (que apontam para os maciços obstáculos ao envolvimento igualitário na vida política impostos pela concentração do poder econômico); e os críticos dos sistemas de dominação masculina (que mostram como a divisão sexual do trabalho em "privado" e "público" obstrui a plena participação da vasta maioria das mulheres na política local e nacional) (veja pp. 72-7, 88-91 deste livro; Siltanen e Stanworth, 1984; Pateman, 1985). É da maior importância, portanto, considerar a possibilidade de romper o círculo vicioso mostrado na figura 5.1 e todas as outras circunstâncias institucionais que criam círculos viciosos de participação limitada ou ausência de participação. Ao desconsiderar esta possibilidade, Weber rejeitou com demasiada rapidez os modelos alternativos de democracia e aceitou muito facilmente a competição entre grupos rivais de líderes como o único meio pelo qual a história poderia ser mantida aberta para a vontade humana e a luta dos valores.

A complexidade e a vasta escala da vida moderna podem tornar inevitável como afirmava Weber, a centralização do controle político e da tomada de decisões. Os argumentos de Weber sobre este tema são poderosos. Mas não deve-se, de forma alguma, considerar como certo que a *forma* e os *limites* da organização política centralizada precisem ser como Weber os descreveu. Ele tendia a presumir um incessante padrão de desenvolvimento burocrático. Embora fosse tolice negar todos os aspectos de suas idéias, as formas organizacionais se provaram muito mais variadas do que a "lógica da burocracia" de Weber sugere (veja Crozier, 1964; Albrow, 1970; Giddens, 1979). Além disso, há muitas formas diferentes de democracia representativa baseadas em diferentes tipos de sistemas eleitorais que precisam ser especificadas e avaliadas cuidadosamente. Weber não proporcionou um relato adequado dos tipos

e formas de possíveis organizações políticas, sejam elas a nível central ou local.

Apesar disso, sua tentativa de analisar os mecanismos internos das organizações públicas (e privadas) e suas observações sobre as tendências para a burocratização constituem uma importante contribuição para a compreensão do governo e da democracia. Sua obra proporciona um contrapeso à ênfase marxista, e especialmente à Lêninista, na conexão íntima entre as atividades do Estado, as formas de organização e as relações de classes (veja Wright, 1978, cap. 4). O argumento de que as administrações pública e privada são estruturadas de forma similar – em contraposição ao argumento de que são determinadas casualmente pelo poder de classe – é importante. Também é importante o seu argumento, no qual desenvolve idéias da tradição liberal, de que uma administração habilitada e previsível é uma condição necessária para outros objetivos importantes: o fim da arbitrariedade, da casualidade e do excesso de proteção política na regulamentação dos assuntos públicos; a disponibilidade de procedimentos publicamente conhecidos para lidar com dificuldades rotineiras e para convocar órgãos como conselhos ou parlamentos para administrar ou resolver problemas severos; o estabelecimento de regras públicas relativamente claras que permitam às pessoas investigar a legitimidade ou não das decisões e do processo de tomada de decisões. Sem uma administração habilitada e previsível, os assuntos públicos podem rapidamente se tornar, como Weber corretamente argumentava, um pântano de lutas internas entre facções e totalmente ineficiente para resolver questões coletivas urgentes (aspectos algo similares a alguns encontrados na democracia clássica, pelo menos na descrição de Platão). É claro que a forma de uma tal administração admite maiores discussões.

A obra de Weber teve enorme influência sobre a sociologia e a ciência política no mundo anglo-americano. Ela estimulou uma rica variedade de desenvolvimentos, dois dos quais merecem atenção: a teoria de democracia desenvolvida por Schumpeter (que se dedicou diretamente a aspectos do conceito weberiano de democracia de liderança plebiscitária) e a teoria democrática empírica, ou "pluralismo" (que tomou como ponto de partida das idéias de Weber sobre a multidimensionalidade do poder). Juntos, estes desenvolvimentos representam bem as tensões do pensamento político de Weber, embora tenham elaborado tendências bastante diversas de seu pensamento. A obra de Schumpeter será discutida a seguir e o pluralismo, no capítulo 6.

O último vestígio da democracia?

Schumpeter, nascido na Áustria, mas que mais tarde se tornou cidadão dos E.U.A., procurou desenvolver um modelo de democracia "realista", de bases empíricas. Ao contrário das principais tendências da teoria política desde a época clássica, ele procurou libertar o pensamento sobre a natureza da vida pública do que considerava ser um excesso de especulação e preferências normativas arbitrárias. Sua tarefa primária era explanatória: o relato da forma como a democracia funciona. Ele desejava

produzir uma teoria que fosse, em suas próprias palavras, “muito mais fiel à realidade” do que os modelos existentes. Embora este objetivo não tenha marcado um afastamento tão radical da tradição quanto ele afirmava (Bentham, Marx e Weber, por exemplo, compartilhavam-na até certo ponto) sua obra contribuiu muito para revisar as noções aceitas sobre a democracia. Seu clássico, *Capitalism, Socialism and Democracy* (publicado pela primeira vez em 1942), teve extraordinário impacto sobre o desenvolvimento da teoria democrática no período após a Segunda Guerra Mundial, especialmente sobre as recentes disciplinas da ciência política e da sociologia (embora em sua disciplina primária, a economia, ele não tenha recebido grande atenção). Subseqüentemente, muitos cientistas sociais procuraram explorar e ampliar a hipótese principal de Schumpeter relativa à forma como os líderes políticos e os eleitores se comportam e afetam uns aos outros (veja, [por exemplo, Berelson *et al.*, 1954; Dahl, 1956, 1961; Amond e Verba, 1963).

A preocupação de Schumpeter com o empírico não deve ser aceita sem críticas. Como ocorre com Max Weber, sua obra tem claras dimensões normativas. Parte de um grande projeto que examina a gradual superação do capitalismo pelo socialismo no Ocidente,³⁷ a teoria da democracia de Schumpeter se concentrou em uma faixa altamente delimitada de questões e defendeu um conjunto muito particular de princípios sobre a forma adequada de governo “popular”. A aparente correspondência entre estes princípios e a real estrutura das duas democracias liberais mais proeminentes no pós-guerra (Grã Bretanha e Estados Unidos) poderia ajudar a explicar porque Schumpeter e seus seguidores puderam afirmá-las como os sistemas democráticos mais “realistas”. Além disso, a descrição altamente crítica de Schumpeter de esquemas mais participativos de democracia, encontrados nos escritos de figuras como Rousseau e Marx, ecoou de forma bem próxima as opiniões de muitos comentaristas e políticos ocidentais da época, que achavam que uma participação “excessiva” poderia produzir a mobilização do *demos*, com conseqüências altamente perigosas: entre as experiências que se encontravam mais claras em suas mentes estavam, sem dúvida, a revolução bolchevique e os comícios em massa que assinalaram o advento da Alemanha nazista. Contudo, deve-se observar, o conceito de democracia de Schumpeter está longe de ser original. Alguns estudiosos afirmavam que há uma correspondência ponto a ponto entre muitas das idéias de Schumpeter sobre a democracia, a organização partidária e a burocracia e as idéias de Weber em *Economia e Sociedade* (Roth, 1978, p. xcii). Embora isto seja um exagero, o débito de Schumpeter para com Max Weber é, como veremos, considerável. Inquestionavelmente, Schumpeter popularizou algumas das idéias de Weber, mas também as desenvolveu de várias formas interessantes.

³⁷ O socialismo foi definido por Schumpeter como um “padrão institucional no qual o controle dos meios de produção e da própria produção é investido em uma autoridade central – ou... no qual, como uma questão de princípios, os assuntos econômicos da sociedade pertencem à esfera pública e não à esfera privada” (*Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 167).

Por democracia, Schumpeter queria se referir a um *método* político, ou seja, uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas (legislativas e administrativas) investindo certos indivíduos com o poder de decidir sobre todas as questões como conseqüência de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular (*Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 269). A vida democrática seria a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pelo mandato para governar. Longe de ser uma forma de vida marcada pela promessa de igualdade e as melhores condições para o desenvolvimento humano em um rico contexto de participação, a democracia implicava no fato de que o destino do cidadão democrático era, de forma bem direta, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício. A democracia poderia servir a vários fins, por exemplo, a promoção da justiça social. Mas é importante, argumentava Schumpeter, não confundir estes fins com a própria democracia. A escolha das decisões políticas a serem tomadas era uma questão independente da forma correta de tomá-las: as condições da legitimidade *de facto* das decisões e das pessoas encarregadas de tomá-las como resultado da eleição periódica de elites políticas concorrentes.

A essência da democracia, como corretamente enfatizavam os teóricos da democracia protetora, seria a capacidade dos cidadãos de substituir um governo por outro e, portanto, de protegerem a si mesmos do risco de que as pessoas encarregadas da tomada das decisões políticas se transformassem em uma força inamovível. Enquanto os governos pudessem ser mudados e enquanto o eleitorado pudesse escolher entre (pelo menos duas) plataformas amplamente diferentes, a ameaça de tirania poderia ser mantida em xeque. A democracia é um mecanismo que permite o registro de desejos mais amplos das pessoas comuns, o que deixa a verdadeira política pública nas mãos dos poucos suficientemente experientes e qualificados para fazê-la. Dada a diversidade dos desejos individuais e do conjunto inevitavelmente amplo (fragmentado) de demandas feitas ao governo, vastamente analisados na obra de Weber, é necessário haver um mecanismo para selecionar aqueles capazes de produzir “um conjunto de decisões mais aceitáveis ou, pelo menos, inaceitáveis para todo o vasto conjunto de demandas individuais” (Macpherson, 1977, pp. 78-80). A democracia é o único dispositivo que pode remotamente atingir este objetivo.

Se a democracia é uma estrutura institucional para gerar e legitimar a liderança, ela tem, na melhor das hipóteses, uma relação tênue com o significado clássico de democracia: “o governo pelo povo”. O próprio Schumpeter prontamente apontou esta questão:

a democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governo”. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o governam... Um aspecto disso pode ser expresso dizendo-se que *a democracia é o governo do político*. (*Capitalism, Socialism and Democracy*, pp. 284-5. Itálicos de D. Held)

É uma questão de enfrentar os fatos:

Se desejamos enfrentar os fatos de frente, devemos reconhecer que, nas democracias modernas... a política é, inevitavelmente, uma carreira. Isso, por sua vez, provoca o reconhecimento de que há um distinto interesse profissional do político individual e um distinto interesse grupal na política como profissão. É essencial inserir este fator em nossa teoria... Entre outras coisas, deixamos imediatamente de imaginar por que os políticos com tanta freqüência deixam de atender aos interesses de suas classes ou dos grupos com os quais estão pessoalmente conectados. Politicamente falando, o homem [sic] que não absorveu, de modo a nunca esquecer, o dito atribuído a um dos mais bem sucedidos políticos que já viveu: "O que os negociantes não compreendem é que, exatamente como eles lidam com petróleo, eu lido com votos", este homem ainda está no berçário. (*Capitalism*, p. 285)

Esta não é, enfatizou Schumpeter, uma visão "frívola ou cínica" da política. Pelo contrário, o que é "frívolo e cínico" é a pretensão de que a democracia pode se tornar uma comunidade auto-regulada, guiada apenas pelo "bem comum", sabendo-se todo o tempo que um conjunto de interesses será atendido acima de todos os outros: os interesses daqueles que estiverem realmente no comando. A democracia, compreendida como um mecanismo de seleção, proporciona uma válvula de segurança contra tais pretensões e as condições mínimas necessárias para manter em cheque as pessoas no poder.

Como Weber, Schumpeter considerava a noção da "soberania popular" inútil e cheia de ambigüidades perigosas. O complexo mundo moderno só poderia ser governado com sucesso se o "Estado soberano" fosse claramente demarcado do "povo soberano" e o papel deste fosse estreitamente circunscrito. Algumas vezes é difícil compreender (um ponto ao qual retornarei posteriormente) por que Schumpeter manteve qualquer fé no que podemos chamar de último vestígio da idéia de democracia: um voto ocasional para os adultos maduros. Ele tinha a mais baixa opinião possível das capacidades políticas e individuais do cidadão médio. Seu retrato deste é reminescente, em partes, do típico habitante do Estado da natureza de Hobbes, mas Hobbes, de forma mais consistente do que Schumpeter, era um democrata (veja *Capitalism*, pp. 256-64). Em termos gerais, contudo, Schumpeter caracterizou o eleitorado, sob a influência de psicólogos de massa como Gustave Le Bon, como geralmente fraco, propenso a fortes impulsos emocionais, intelectualmente incapaz de fazer qualquer coisa decisiva por conta própria e suscetível a forças externas. O que o preocupava particularmente era o grande leque de circunstâncias ordinárias, desde a reunião de um comitê até o ato de ouvir ao rádio, nas quais havia um mínimo de sentido de envolvimento, um baixo nível de energia e pensamento e grande sensibilidade a influências não lógicas, circunstâncias nas quais qualquer "tentativa de argumentação racional apenas incita o espírito animal" (*Capitalism*, p. 257). Para as pessoas envolvidas nestas situações diárias, a política é como um "mundo fictício": "as

grandes questões políticas assumem seu lugar na economia psíquica do cidadão típico juntamente com aquelas atividades das horas de lazer que não atingiram o grau de hobbies e com aqueles sujeitos a um conservadorismo irresponsável (*Capitalism*, p. 261)

A ignorância e a falta de julgamento claro marcam as especulações das pessoas não educadas, bem como de muitas pessoas educadas, quando a questão são os assuntos públicos. A educação, afirmava Schumpeter, raramente faz alguma diferença significativa: "as pessoas não podem ser carregadas escada acima" (*Capitalism*, p. 262). Por que? A maioria das questões relativas a assuntos nacionais e estrangeiros estão tão remotas das vidas da maioria das pessoas que elas mal têm "um senso de realidade". Em contraste com o mundo dos negócios, onde as pessoas têm rotineiramente de pesar os riscos e perigos de vários cursos de ação, a distância do mundo político torna uma tarefa equivalente de julgamento extremamente difícil: "os perigos podem não se materializar em absoluto e, caso se materializem, podem não se mostrar muito sérios" (*Capitalism*, p. 261). Sem o senso de responsabilidade que acompanha o envolvimento imediato, a ignorância persiste. Assim, o cidadão típico argumenta e analisa a política de "forma infantil": "ele se torna novamente um primitivo" (*Capitalism*, p. 262). Duas conseqüências ameaçadoras se seguem: primeiro, o preconceito e o impulso irracionais governam grande parte do que consiste na contribuição do cidadão médio para a política; segundo, a "mente pública" se torna altamente vulnerável a grupos com "uma faca para afiar": políticos ambiciosos, interesses corporativos ou "idealistas de algum tipo ou outro".

Caso se tome como ponto de referência a filosofia política da antiga Atenas ou o surgimento do pensamento liberal democrático (seja em sua variante protetora ou desenvolvimentista), parece que a "teoria democrática" completou um círculo: da defesa de um leque de bases razoavelmente rígidas que poderiam justificar um compromisso com uma forma democrática de vida a um argumento que parece ceder quase tudo aos oponentes da democracia. A argumentação de Schumpeter em relação à democracia pode suportar, na melhor das hipóteses, apenas um envolvimento político mínimo: aquele tipo de envolvimento que poderia ser considerado suficiente para legitimizar o direito das elites políticas em condições de competir para governar.

Democracia, capitalismo e socialismo

A concepção de Schumpeter da moderna sociedade industrial tem uma dívida tanto para com Marx quanto para com Weber (veja Bottomore, 1985, cap. 3). Como Marx, ele enfatizou o incessante movimento e a natureza dinâmica do capitalismo industrial. Como Marx, ele afirmou uma tendência no sentido de uma dominação de corporações ainda maiores na produção e distribuição de bens. E, como Marx, ele acreditava que o desenvolvimento do capitalismo industrial iria, eventualmente, destruir as fundações da sociedade capitalista: a sociedade capitalista baseava-se em contradições que não

poderia resolver (veja *Capitalism, Socialism and Democracy*, parte II). O capitalismo ocidental, muito provavelmente, daria lugar a uma nova ordem econômica que, independente do que fosse realmente denominada, seria uma forma de socialismo.

Contudo, Schumpeter era um socialista relutante. O socialismo tinha de ser compreendido como o resultado de uma série de tendências sociais; ela era, essencialmente, uma previsão, não uma idéia ética. Além disso, o socialismo não significava, necessariamente, a posse social ou estatal da propriedade. Ao invés disso, ele conotava, acima de tudo, uma solução para o problema técnico da maximização da produção nacional de forma eficiente no contexto de uma economia dominada por grandes empresas. Schumpeter rejeitou o papel central que Marx atribuiu às classes e ao conflito de classes. Ele considerava toda a área da análise de classes como “uma estufa para a criação de preconceitos” e que a “retórica da revolução” estava bastante mal direcionada (*Capitalism*, p. 14 e veja pp. 57-8, 346). O elemento definitivo do socialismo era o planejamento de recursos: um padrão institucional que permitia a uma autoridade central controlar o sistema de produção (*Capitalism*, p. 167). Interpretado dessa forma, o socialismo não era necessariamente incompatível, como Weber tinha afirmado, com a democracia. Em uma discussão que teve particular influência sobre teóricos posteriores da economia mista e do Estado do bem-estar social (veja o capítulo 6), Schumpeter afirmou que, na medida em que a democracia seja definida em termos de “eleições gerais, partidos, parlamentos, gabinetes e primeiros-ministros”, ou seja, em termos de um sistema para o estabelecimento de lideranças, ela poderia provar ser o instrumento mais apropriado e conveniente para lidar com a agenda política das ordens capitalista ou socialista (*Capitalism*, p. 301).

Como Weber, Schumpeter considerava a aplicação de uma atitude racional e calculista a um número cada vez maior de setores da vida como algo que teria importantes conseqüências para a natureza da sociedade moderna. Como Weber, ele afirmava que o capitalismo tinha dado um enorme ímpeto ao “processo de racionalização” (*Capitalism*, pp. 121-2; veja Bottomore, 1985, pp. 39-40). Ademais, ele argumentou, como Weber, que a racionalização é uma parte necessária de um mundo complexo que exige um ordenamento imparcial e funcional; que apenas “governos de especialistas” podem dirigir os aparatos administrativos do Estado em sua tarefa de regulamentar e controlar; e que apenas um modelo altamente restritivo de democracia pode ser sustentado nas circunstâncias contemporâneas. Mas ele diferiu profundamente de Weber ao pensar que a soma do capitalismo com a democracia estava longe de proporcionar um limite significativo à expansão do processo de racionalização: o próprio capitalismo seria progressivamente erodido pelo constante avanço do processo “técnico”.

O crescimento de empreendimentos de grande escala é acompanhado pela expansão de uma forma racionalizada de administração nos setores público e privado. Ocorre um maior controle central sobre um conjunto de fenômenos até então sujeitos à regulação direta do mercado: inovação, produção, preços e investimentos. O capitalismo industrial voltado para o mercado é, portanto, lentamente suplantado por

um avanço econômico organizado ou planejado. A administração burocrática é uma contribuição positiva e clara a seu desenvolvimento; ela é essencial tanto para a crescente escala do industrialismo moderno quanto para qualquer organização socialista futura. Como escreveu Schumpeter:

Eu, de minha parte, não posso imaginar, nas condições da sociedade moderna, uma organização socialista em qualquer forma que não a de um imenso e onipresente aparato burocrático. Toda outra possibilidade que posso conceber implicaria em fracasso e ruína... isso não deveria horrorizar ninguém que compreendesse o quanto a burocratização da vida econômica, ou mesmo da vida em geral, já avançou... (*Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 206)

Nem o socialismo, nem a democracia estão ameaçados pela burocracia; pelo contrário, ela é um complemento inevitável de ambos (*Capitalism*, p. 206 e veja as pp. 293-4). O socialismo seria uma forma bem sucedida de organização econômica apenas na medida em que empregasse os “serviços de uma burocracia bem treinada com uma boa posição e tradição”. A burocratização é a base da administração moderna e do governo democrático, independente de ser a economia capitalista ou socialista. Ao contrário de Weber, Schumpeter considerava a burocracia compatível com a democracia e a democracia, em princípio, consistente com a organização socialista.

Os detalhes da teoria de Schumpeter sobre o capitalismo e o socialismo não são questões que nos interessam primariamente aqui, mas sua concepção de seu desenvolvimento encontra-se resumida na figura 5.2. Os pontos-chave a serem enfatizados para que possamos compreender o contexto da democracia moderna, como ele a compreendia, são: primeiro, a erosão das forças de mercado pelo progressivo aumento de escala e concentração dos meios de produção; segundo, uma crescente tendência no sentido da racionalização e burocratização da administração; terceiro, a crescente indispensabilidade do planejamento de recursos na vida econômica e política; e quarto, a importância tanto da burocracia quanto da democracia para a regulamentação das condições de uma economia “centralista”.

Democracia clássica v. democracia moderna

A defesa de Schumpeter da “democracia de liderança”, ou “elitismo competitivo” repousa em uma rejeição explícita da “doutrina clássica da democracia”. Com isso ele se referia “àquela estrutura institucional criada para se chegar a decisões políticas que produzam o bem comum fazendo com que o povo decida questões por meio da eleição de indivíduos que se reúnem para executar a vontade do povo” (*Capitalism*, p. 250). Colocada dessa forma, a doutrina representa um curioso amálgama de teorias que combinam elementos de vários modelos bastante diferentes; há alusão ao utilitarismo e às idéias de Rousseau e também, creio, a certas noções marxistas sobre a integração do Estado e da sociedade. A noção de que há uma “doutrina clássica”, como ele a

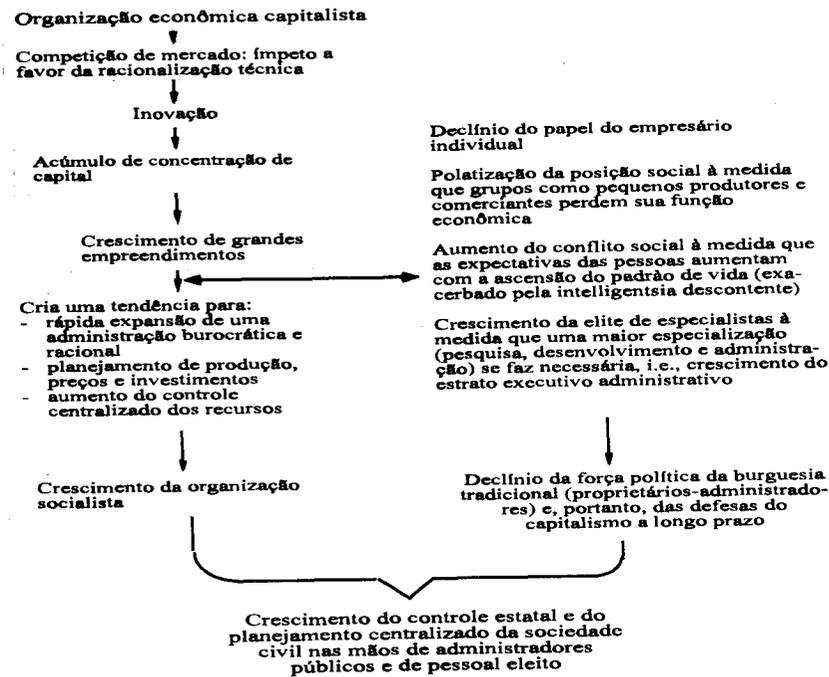


Figura 5.2 Do capitalismo ao socialismo: elementos centrais da teoria de Schumpeter.

chamava, não faz muito sentido e deveria ser descartada; existem, como procurei demonstrar, vários modelos “clássicos”. Schumpeter tem sido criticado, com razão, por criar um “homem de palha” (Pateman, 1970, p. 17). Apesar disso, sua crítica apresentou, de forma ousada, várias razões fundamentais a favor da preferência pelo “elitismo competitivo” em relação a outros modelos. Como tal, ela merece ser levada em consideração (veja Miller, 1983, pp. 137-41).

Schumpeter começou sua crítica atacando a idéia de um “bem comum” que “com o qual todas as pessoas poderia concordar ou serem levadas a concordar pela força da argumentação racional” (*Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 251). Esta noção é, argumentava ele, tanto enganadora quanto perigosa. É enganadora porque as pessoas não apenas têm diferentes necessidades, mas também diferentes valores.

Os indivíduos e os grupos raramente partilham os mesmos fins e, mesmo quando o fazem, podem haver profundas discordâncias sobre o meio mais adequado para atingir um dado objetivo. Nas sociedades modernas, economicamente diferenciadas e culturalmente diversas, haverá, necessariamente, diferentes interpretações do que é o bem comum. Existem dissensões em questões de princípio e política que simplesmente não podem ser resolvidas apelando-se a “uma vontade geral e onipresente”. Ademais, estas dissensões não podem ser resolvidas pela argumentação racional. Pois “os valores últimos”, argumentava Schumpeter, numa veia similar à de Weber, “estão além do alcance da mera lógica”. Existem diferenças irreduzíveis entre conceitos competitivos do que a vida e a sociedade deveriam ser (*Capitalism*, pp. 251-2). Desconsiderar a importância dessas diferenças é politicamente perigoso. Da presunção da existência de um bem comum e da afirmação de que este é produto da racionalidade é um curto passo para se dispensar toda dissensão como sectária e irracional. Os oponentes que são meramente “sectários e irracionais” podem ser legitimamente marginalizados ou ignorados; eles podem, até mesmo, sofrer restrições “para seu próprio bem” se persistirem com seus protestos. A noção de um bem comum é um elemento inaceitável da teoria democrática (*Capitalism*, p. 252ff).

A noção de que a lei ou a política devem se basear na “vontade de todos” não é uma parte necessária das concepções de democracia de Marx ou de Rousseau. Mas, ainda que suponhamos que a “vontade de todos” significa a “vontade da maioria”, isso não garante, de forma alguma, que a “democracia clássica” atingirá “o que as pessoas realmente desejam” (*Capitalism*, p. 254). O segundo argumento de Schumpeter contra a “doutrina clássica” é que as decisões de agentes não democráticos podem, algumas vezes, se provar mais aceitáveis para as pessoas em geral do que “decisões democráticas”, pois tais agentes podem usar suas posições especiais para produzir políticas com as quais os vários partidos afetados, em primeira instância, não conseguiram concordar ou teriam rejeitado com base na afirmação de que estas envolviam níveis inaceitáveis de sacrifícios. Ele citou uma instituição religiosa imposta por Napoleão Bonaparte na França no início do século dezenove como um exemplo clássico de uma política satisfatória estabelecida por meios ditatoriais; e, afirmava Schumpeter, a medida política teve, inquestionavelmente, resultados benéficos para todas as partes, a longo prazo. Em seu ponto de vista, este exemplo está longe de ser algo isolado e, portanto, “se os resultados que se mostrarem, a longo prazo, satisfatórios para o povo em geral forem considerados como o teste para se determinar qual é o governo *para* o povo, o governo *pelo* povo, como concebido pela doutrina clássica da democracia, freqüentemente não passaria nesse teste” (*Capitalism*, p. 256).

O argumento final de Schumpeter contra a “herança clássica” é o mais intrigante e o mais conhecido: ele ataca diretamente a própria natureza da “vontade popular”. Baseando-se nos teóricos da psicologia de massas mencionados anteriormente e em observações sobre o sucesso da propaganda em moldar as preferências dos consumidores, ele afirmava, de forma contundente, que a “vontade popular” (ou a “vontade do povo” ou a “vontade dos eleitores”) é um construto social que tem pouca,

ou nenhuma, base independente ou racional. A clara capacidade dos anunciantes de criar “necessidades” para novos produtos e para reacender o interesse por produtos antigos atesta a suscetibilidade e manipulabilidade dos desejos e escolhas “individuais”. A origem destes é claramente social e, do ponto de vista do indivíduo, “extra racional” (*Capitalism*, p. 256). Isso não quer dizer que os anunciantes podem vender qualquer coisa; os produtos devem ter algum tipo de “valor de uso” para que possam sustentar seu apelo. Contudo, isso quer dizer que os consumidores são vulneráveis à influências dos anunciantes que, usando da força da repetição ou atingindo o subconsciente (na tentativa de evocar associações agradáveis de natureza inteiramente extra racional, e, frequentemente, sexual), podem ter efeitos bastante profundos (*Capitalism*, p. 258).

O mundo do consumo oferece, pelo menos, uma forma rotineira de testar promessas em relação à realidade (o produto satisfaz às expectativas?). Infelizmente, esse não é o caso da política. A distância do mundo dos assuntos nacionais e internacionais das vidas da maioria das pessoas as deixa em uma posição muito frágil para que possam fazer julgamentos válidos sobre diferentes ideologias e políticas. Ademais, a suscetibilidade geral dos indivíduos e sua vulnerabilidade às pressões de grupos de interesse minam qualquer base independente do pensamento político. Além disso, o crescente uso da tecnologia de propaganda feito pelos próprios políticos corrói ainda mais qualquer fé que as pessoas possam ter nas noções liberais ou radicais dos poderes do “Estado soberano”. De acordo com Schumpeter, aquilo com que as pessoas se confrontam na política é uma vontade popular “manufaturada”, não a vontade “genuína”. A *volonté générale* da “democracia clássica” é, na realidade de hoje, “o produto e não o poder motivador do processo político” (*Capitalism*, p. 263).

Existem muitas conseqüências preocupantes de um tal Estado de coisas: questões políticas, opções e “soluções” podem ser criadas por pressões seletivas, truques de vendas e recursos publicitários; modas e “coqueluches” podem governar a mente pública; e a instabilidade política pode, facilmente, tornar-se a norma. Os perigos de se cair vítima de “vendedores” em busca do sucesso pessoal, minimizados em certa medida no reino do comércio pelo processo diário de consumo, são muito elevados na vida pública. Embora Schumpeter não desejasse desconsiderar totalmente o dito de Lincoln sobre a impossibilidade de “enganar todas as pessoas todo o tempo”, ele insistia que:

a história... consiste de uma sucessão de situações de curta duração que podem alterar o curso dos eventos de forma definitiva. Se todas as pessoas pudessem, a curto prazo, serem “enganadas” passo a passo para aceitarem algo que não desejam realmente e se isso não fosse um caso excepcional que poderíamos ignorar, nenhuma quantidade de bom senso retrospectivo iria alterar o fato de que, na realidade, elas nem propõem nem decidem quaisquer questões, mas sim que as questões que moldam o seu destino são, normalmente, propostas e decididas por outros. (*Capitalism*, p. 264)

A conclusão que Schumpeter tira destes argumentos é que, para evitar alguns dos

piores perigos e riscos da política contemporânea, os “amantes da democracia” devem esvaziar seu credo das suposições de “faz-de-conta” e das teses da “doutrina clássica” da democracia. Acima de tudo, eles devem banir a idéia de que “o povo” tem opiniões definidas e racionais sobre todas as questões políticas; de que ele só pode concretizar tais opiniões atuando diretamente ou escolhendo “representantes” que executem sua vontade; e devem deixar de considerar o poder de decisão como o elemento primário da democracia. Se “o povo” não pode ser considerado como “decisor” ou “governador”, qual papel pode ser atribuído a ele, se é que ele tem algum papel? De acordo com Schumpeter, “o povo” não é nada além do “produtor de governos”, um mecanismo para selecionar “os homens capazes de tomar decisões” (*Capitalism*, p. 269). Portanto, a democracia deve ser compreendida como um método político no qual as pessoas como eleitores escolhem, periodicamente, entre possíveis grupos de líderes. O “elitismo competitivo” é, portanto, o modelo mais adequado, funcional e apropriado de democracia.

Schumpeter concebeu o comportamento dos políticos como sendo análogo às atividades de empresários competindo por clientes. As rédeas do governo pertencem àqueles que comandam “o mercado” (*Capitalism*, p. 282). Da mesma forma como os eleitores não definem as questões políticas centrais do momento, sua “escolha” dos candidatos é altamente restrita. Quem eles selecionam depende das regras que governam a elegibilidade para cada cargo, das iniciativas dos candidatos e de poderosas forças por trás das posições destes candidatos. Os partidos políticos formam outra restrição às escolhas disponíveis. Embora seja tentador pensar nos partidos como montados “por princípios com os quais todos os seus membros concordam”, isto é, afirmava Schumpeter (de forma paralela a Weber), uma racionalização perigosa: uma capitulação à auto-imagem dos partidos. Todos os partidos têm compromissos com princípios e plataformas particulares, mas não podem ser entendidos nestes termos. A explicação de porque os partidos têm, na verdade, comportamentos similares quando ocupam o poder e atitudes políticas similares na prática, encontra-se no fato de que funcionam como “máquinas”, inventadas com o propósito de ganhar a luta competitiva pelo poder. E eles tiveram de ser inventados devido à incapacidade dos cidadãos ordinários de coordenar suas próprias atividades políticas:

Os partidos e as máquinas políticas são simplesmente à resposta para o fato de que a massa eleitoral é incapaz de qualquer ação que não a de um rebanho em debandada e constituem uma tentativa de regular a competição política exatamente similar a práticas correspondentes de uma associação comercial. As psico-técnicas de administração e propaganda partidária, slogans e hinos, não são acessórios. Elas são a essência da política. Como também o é o padrão político. (*Capitalism*, p. 283)

O papel do eleitor é confinado a aceitar ou recusar um “padrão” ou outro. O “padrão” proporciona ordem e uma capacidade de administrar a complexidade das questões políticas; o voto do eleitorado proporciona a legitimidade para subseqüentes ações políticas.

Uma clara divisão de trabalho entre representantes e eleitores é altamente desejável: “Os eleitores fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles mesmos e os políticos que elegem. Eles não devem remover muito facilmente sua confiança entre uma eleição e outra e devem compreender que, uma vez que elegeram um indivíduo, a ação política é de responsabilidade deste indivíduo” (*Capitalism*, p. 295). Não apenas os eleitores deveriam evitar tentar instruir seus representantes sobre o que eles devem fazer, mas devem também evitar qualquer tentativa de influenciar seu julgamento: “a prática de bombardeá-los com cartas e telegramas, por exemplo, deveria ser proibida!” (p. 295). O único meio de participação política aberta para os cidadãos, na teoria de Schumpeter, são discussões e o voto ocasional. Em sua opinião, a democracia tem mais probabilidade de ser eficiente quando os líderes são capazes de definir os termos da política pública sem serem atrapalhados por “passageiros palpiteiros”.

A democracia, em qualquer de suas formas, oferece o risco de se tornar um terreno fértil para a ineficiência administrativa. Mesmo como um arranjo institucional para o estabelecimento de lideranças, a democracia pode atrapalhar a boa administração como resultado, entre outras coisas, da incessante luta por vantagens políticas e da adaptação da política pública a interesses de mais longo alcance dos políticos (por exemplo, a administração da economia para aumentar as chances de reeleição). Estes riscos são reais, como o são a hoste de possíveis outras dificuldades (veja *Capitalism*, pp. 284-9). Contudo, os problemas podem ser minimizados se as condições para o funcionamento satisfatório da democracia forem compreendidas. As condições, de acordo com Schumpeter, são as seguintes:

- 1 O calibre dos políticos deve ser alto.
- 2 A competição entre líderes (e partidos) rivais deve ter lugar dentro de uma esfera relativamente restrita de questões políticas, vinculadas por consenso à direção geral da política nacional, ao que constitui um programa parlamentar razoável e a questões constitucionais gerais.
- 3 Um corpo burocrático bem treinado e independente, de “boa posição e tradição”, deve existir para ajudar os políticos em todos os aspectos da formulação e administração da política.
- 4 Deve haver um “auto-controle democrático”, ou seja, uma ampla concordância sobre o fato de que, por exemplo, coisas como a confusão entre os respectivos papéis dos eleitores e dos políticos, um excesso de críticas ao governo em todas as questões e comportamentos violentos são indesejáveis.
- 5 Deve haver uma cultura capaz de tolerar diferenças de opinião.

O método democrático pode funcionar bem se estas cinco condições estiverem presentes, mas ele é, enfatizava Schumpeter, “uma desvantagem em tempos de crise” (*Capitalism*, p. 296). A democracia tende a ruir quanto há um tal apego aos interesses e ideologias que as pessoas não estão preparadas para negociar. Uma tal situação geralmente assinala o fim da política democrática.

Schumpeter argumentava que sua análise da democracia apresenta várias vantagens distintas sobre outras teorias. Ela proporcionou um critério eficiente para distinguir governos democráticos de outros governos; ela reconheceu plenamente a centralidade da liderança; ela firmou a importância da competição na política, ainda que seja imperfeita, e mostrou como os governos podem ser criados e removidos. Além disso, a teoria destacou a natureza dos desejos populares, ao mesmo tempo que não exagerou sua importância. Schumpeter também julgava que sua teoria esclarecia a relação entre a democracia e a liberdade. Se, por esta última, se entende “a existência de uma esfera de auto-governo individual”, o método democrático requer que todos, em princípio, sejam livres para competir pela liderança política. Para que este requisito seja satisfeito, devem haver “um considerável volume de liberdade de discussão para todos e isso envolve tanto a liberdade de expressão quanto a liberdade de imprensa” (*Capitalism*, pp. 270-1).

Foi uma parte importante da teoria de Schumpeter mostrar, ademais, que a democracia e a liberdade são compatíveis com a organização capitalista ou socialista da economia, na medida que a noção de política não seja ampliada em demasia. Em uma economia capitalista, isso tem pouca probabilidade de ocorrer porque a economia é considerada como algo externo à esfera direta da política, do mundo da atividade governamental e das instituições. Este “esquema de coisas” liberal e fundamentalmente burguês é, claro, rejeitado pelos socialistas, para quem as relações de poder da economia são uma parte central do que constitui “o político”. Contudo, embora o conceito socialista tenha vantagens explanatórias, ele também apresenta, como Schumpeter corretamente apontou, severas dificuldades: falta-lhe uma restrição decisiva do âmbito e dos limites da política e, portanto, ele abre todas as esferas de atividade à intervenção e controle políticos diretos. A “democracia”, enfatizava ele, não é resposta para esta dificuldade. Ademais, a idéia de “democratizar” o Estado e a sociedade, colocando plena autoridade nas mãos dos cidadãos, repousa em todas as ilusões da “doutrina clássica da democracia”: ela é uma idéia perigosamente ilusória no mundo contemporâneo. Portanto, a democracia e o socialismo só podem ser compatíveis se a democracia for entendida como um “elitismo competitivo” e se as cinco condições para seu funcionamento bem sucedido forem satisfeitas. Uma democracia socialista requereria, entre outras coisas, uma extensa burocracia e uma clara separação da política de todas as questões técnico-administrativas. Embora a concepção de Schumpeter da política esteja longe de ser clara, parece que, para ele, a política deveria ser considerada como a competição partidária e o processo de criação de leis e diretrizes políticas que estabelecem a “infra-estrutura” do Estado e da sociedade civil. Se uma democracia socialista poderia funcionar adequadamente a longo prazo, argumentava Schumpeter, não poderia ser determinado com antecedência. Mas de uma coisa ele estava absolutamente seguro: as idéias defendidas pela “doutrina clássica da democracia” nunca poderiam ser concretizadas; um futuro socialista, seja qual for sua forma exata, não teria relação com elas.

Uma visão tecnocrata

A teoria de Schumpeter da democracia destaca muitos aspectos reconhecíveis das modernas democracias liberais ocidentais: a luta competitiva entre partidos pelo poder político; o importante papel das burocracias-públicas; o significado da liderança política; a forma com que a política moderna utiliza muitas das técnicas da propaganda; a maneira como os eleitores estão sujeitos a um constante fluxo de informações, material escrito e discussão; e a forma como muitos eleitores, a despeito deste fluxo, permanecem mal informados sobre questões políticas contemporâneas e expressam uma marcada incerteza sobre elas. Muitas destas idéias se tornaram centrais para as ciências política e social dos anos 50 ao final dos anos 60 e foram sujeitas a maiores investigações (veja Duncan e Lukes, 1963, para obter um levantamento crítico). Os resultados de tais estudos não são de grande significado para este livro, embora valha a pena apontar que muitos afirmam poder confirmar o cerne do retrato da democracia traçado por Schumpeter. O que nos importa agora, contudo, é abordar diretamente algumas das posições-chave teóricas e empíricas de Schumpeter.

Permeando toda a análise da democracia feita por Schumpeter estão duas afirmativas altamente questionáveis: de que há uma “teoria clássica da democracia” que é fundamentalmente infundada por não ser “realista”; e de que esta teoria pode ser substituída pelo modelo do “elitismo competitivo”. Estas afirmativas são dúbias por várias razões. Primeiro, como já demonstrei, não existe uma “teoria clássica da democracia”; existem muitos modelos “clássicos”. O conceito de Schumpeter da herança clássica é um mito (Pateman, 1970, p. 17). Segundo, a afirmativa de Schumpeter de que ele estaria substituindo um modelo “irreal” por uma alternativa bem fundamentada e de bases empíricas pressupõe que esta última pode responder por todos os elementos-chave da democracia contemporânea. Todas as propostas que afirmam conseguir total abrangência convidam ao ceticismo e as críticas feitas a seguir mostram que “a alternativa” não pode responder por vários aspectos vitais da vida democrática contemporânea. Terceiro, o modelo da liderança competitiva não exaure, de forma alguma, todas as opções da teoria democrática que podem ser defendidas. Como Weber, Schumpeter não investigou várias das diferentes formas de organização democrática e política. Schumpeter não considerou, por exemplo, a forma como aspectos do modelo competitivo podem ser combinados com esquemas mais participativos envolvendo oportunidades para reuniões cara a cara para estimular e criar linhas políticas e/ou decisões por votos em massa e/ou a eleição de representantes que tenham mandatos que lhes permitam adotar apenas posições especificadas (veja Miller, 1983).

Mas a questão não pode ser simplesmente ficar por aqui; pois todo o ataque de Schumpeter à “democracia clássica” repousa em um “erro de categoria”. Ele erroneamente supôs, como vários críticos já observaram, que a evidência empírica da natureza das democracias contemporâneas poderia diretamente ser tomada como base para refutar os ideais normativos envolvidos nos modelos clássicos. Como observou um

comentarista, “o fracasso das sociedades contemporâneas em atingir tais objetivos não pode demonstrar que eles são inatingíveis... Se ‘a democracia clássica’... não existe, apenas este fato não prova que ela é impossível” (Parry, 1969, p. 149; veja Duncan e Lukes, 1963). Rousseau e Marx, dois dos mais radicais dentre os democratas, tinham plena consciência de que suas concepções de democracia estavam em conflito fundamental com o mundo de seu tempo; o ponto central de grande parte de sua obra, chega a ser quase redundante reafirmar, era criticar aquele mundo. Ademais, eles estavam cientes dos principais obstáculos que se interpunham no caminho da transformação da realidade em uma direção mais “democrática”. Ora, poderia ser possível demonstrar que certos ideais políticos nunca poderiam ser atingidos demonstrando que é humanamente impossível atingi-los ou que a luta para atingi-los envolveria distúrbios tão vastos que nunca seriam, na prática, atingidos, ou que incorporariam metas contraditórias (cf. Parry, 1969). mas o ataque de Schumpeter é de uma natureza muito diferente. Ele não apresentou este tipo de argumentos. O que ele fez foi definir a democracia e a esfera de possibilidades políticas “reais” em termos de um conjunto de procedimentos, práticas e metas que prevaleciam no Ocidente na época em que produziu sua obra. Ao fazê-lo, ele falhou em proporcionar uma avaliação adequada das teorias que são críticas da realidade: visões da natureza humana e das estruturas sociais que explicitamente rejeitam o status quo e procuram defender um leque de possibilidades alternativas (Duncan e Lukes, 1963).

Além disso, o violento ataque de Schumpeter contra a “herança clássica” chegou muito perto de oferecer um ataque específico à própria idéia do agente humano individual, uma idéia que tem Estado no centro do pensamento liberal desde o final do século dezesseis. Central para toda a tradição liberal tem sido a noção dos seres humanos como “indivíduos” que podem ser cidadãos ativos de sua ordem política e não meramente sujeitos ao poder de outro. Schumpeter reconheceu que os indivíduos podem ser “ativos” nas esferas do consumo e da vida privada, mas chegou muito perto de negar que uma tal capacidade existia na esfera da política. Sua ênfase tanto no grau em que a “vontade popular” é “manufaturada” e na vulnerabilidade dos indivíduos a forças “extra-rationais” ataca a própria idéia do agente humano individual por desconsiderar o princípio de que os seres humanos podem exercer o poder fazendo escolhas.

É certamente fundamental para qualquer concepção da atuação humana a noção de que os agentes “poderiam ter agido de outra forma”. O conceito da atuação pressupõe o “conhecimento por parte dos agentes”. Ser humano é ser um agente proposital, que tem as razões para suas atividades e é capaz, se necessário, de elaborar discursivamente sobre estas razões (veja Giddens, 1984). Enfatizar a forma pela qual os agentes humanos são capazes de ações baseadas em conhecimentos não implica, de forma alguma, que tais conhecimentos são ilimitados. Eles são claramente limitados, entre outras coisas, por condições de ação que só podem ser compreendidas de forma limitada ou não ser compreendidas em absoluto. Embora seja de importância vital reconhecer a forma pela qual a individualidade é estruturada pelas forças sociais,

também é importante não negar completamente a idéia da atuação voluntária. Caso se abandone a noção de que os seres humanos são agentes dotados de conhecimentos e capazes de fazer escolhas políticas, está-se apenas a um curto passo de pensar que “o povo” necessita de “governantess” que sejam engenheiros capazes de tomar as decisões técnicas corretas sobre a ordenação dos assuntos humanos. As “elites competitivas” de Schumpeter estão apenas um passo distantes desta visão tecnocrata – uma visão que é tanto anti-liberal quanto anti-democrática.

A problemática análise de Schumpeter sobre a natureza da atuação voluntária e sua estimativa extremamente baixa das capacidades do povo criou várias outras dificuldades similares àquelas encontradas no pensamento de Weber. Se o eleitorado é considerado como incapaz de formar julgamentos razoáveis sobre questões políticas importantes, por que ele deveria ser considerado capaz de discriminar entre grupos alternativos de líderes? Com que base poderia-se julgar adequado o veredito do eleitorado? Se o eleitorado é capaz de avaliar líderes competentes, ele não é certamente capaz de compreender questões-chave e discriminar entre plataformas rivais? Ademais, Schumpeter pressupôs a existência de um grupo de líderes políticos que seriam competentes para tomar decisões políticas. Mas ele ofereceu muito pouco para justificar esta noção, a não ser as afirmativas (para as quais não foram apresentadas justificativas) de que existem algumas pessoas talentosas e combativas engajadas na política, de que elas possuem um alto grau de racionalidade e de que são suficiente afetadas pelos problemas “reais” da vida pública para serem capazes de fazer julgamentos políticos corretos. Schumpeter argumentou, como já disse antes, que a massa da população não se encontra envolvida na política e não tem interesse nela e que, portanto, é incapaz de refletir sobre aquilo que a forma devido, entre outras coisas, à distância entre a política e a vida da maioria das pessoas. Contudo, caso se tente definir “o que forma a política”, um ponto estranhamente deixado sem explicação por Schumpeter, certamente isso incluiria (de acordo com a maioria das pessoas) questões tais como guerra e paz, emprego e desemprego, desigualdade e conflito social (veja Held e Leftwich, 1984). É difícil descrever estas coisas como “remotas” da vida diária: elas podem ser descritas de forma mais acurada como estando entre aqueles problemas profundamente enraizados que a maioria das pessoas tem de enfrentar diariamente enquanto cidadãos. Ademais, existem problemas sobre os quais as pessoas provavelmente têm opiniões fortes. Não explorar a relevância destas opiniões é reforçar a justificativa da política como “método” e interromper prematuramente o questionamento sobre a forma mais adequada de democracia.

Os problemas acima estão ligados a outra dificuldade: a propensão de Schumpeter a exagerar o grau em que “a vontade popular” é manufaturada. Embora haja uma grande variedade de evidências nas ciências sociais que sugerem que o impacto da mídia, das instituições políticas e de outras agências de “socialização” oficial é realmente grande, há também evidência que sugerem que seu poder não deve ser exagerado. Pois está claro que os valores e crenças das pessoas e as próprias estruturas que moldam seu pensamento não se limitam a refletir a influência de poderosas

instituições. Esta área de análise é altamente complexa. Mas, na melhor das hipóteses, fica claro que grandes dúvidas têm de ser levantadas sobre o argumento de Schumpeter. Há pouca evidência para apoiar sua noção de que as atitudes política das pessoas são esmagadoramente moldadas pelas mensagens que recebem “de cima”. Em geral, a evidência destaca tanto uma aprovação moral geral das instituições dominantes por parte daqueles politicamente poderosos e mobilizados, bem como o prevalecimento de dissensões de valores e de marcadas divisões de opinião entre muitos trabalhadores; um conjunto fragmentado de atitudes é um achado mais comum do que um ponto de vista coerente e “manufaturado”. Os pontos de vista “lançados no ar” na política e a mídia interagem com a experiência diária, as tradições locais e a estrutura de classes de formas bastante complexas (veja Thompson, 1984).

A democracia é importante para Schumpeter porque ela legitimiza a posição das pessoas que ocupam posições de autoridade. Mas, em termos precisos, quais são as maneiras pelas quais isso pode ser justificado? Podemos concordar que um sistema de democracia competitiva indica legitimidade? Um voto ocasional legitima um sistema político? Existem vários pontos importantes que devem ser levantados. Schumpeter pressupôs que a votação envolve uma crença de que a política ou as instituições políticas são aceitas, ou seja, legitimadas. Mas a dificuldade com esta concepção de legitimidade está no fato de que ela não consegue distinguir entre diferentes bases para aceitar ou acatar, consentir ou concordar com algo (cf. Mann, 1970; Habermas, 1976). Podemos aceitar ou acatar porque:

- 1 Não há escolha sobre o assunto (*obediência a ordens* ou *coerção*).
- 2 Ninguém nunca pensou sobre o assunto e fazemos como sempre foi feito (*tradição*).
- 3 Não podemos ser incomodados de uma forma ou de outra (*apatia*).
- 4 Embora não gostemos de uma situação (ela não é satisfatória e está longe de ser ideal), não podemos imaginar as coisas ocorrendo de forma realmente diferente e, portanto, aceitamos o que parece ser o destino (*aquiescência pragmática*).
- 5 Estamos insatisfeitos com as coisas como são mas, apesar disso, as aceitamos para assegurar um fim; aquiescemos porque é mais vantajoso a longo prazo (*aceitação instrumental* ou *concordância condicional*).
- 6 Nas circunstâncias diante de nós e com as informações disponíveis no momento concluímos que elas são “certas”, “corretas”, “adequadas” para nós como indivíduos ou membros de uma coletividade: é o que genuinamente *deveríamos* fazer (*concordância normativa*).
- 7 É o que, em circunstâncias ideais – tendo, por exemplo, todo o conhecimento que gostaríamos de ter, toda a oportunidade de descobrir as circunstâncias e requisitos de outros – teríamos concordado em fazer (*concordância normativa ideal*).

Estas distinções são analíticas: na vida real, muitos tipos diferentes de concordâncias

são, freqüentemente, mesclados; e o que estou denominado “concordância normativa ideal” não é uma posição que alguém tem a probabilidade de atingir. Mas a idéia de uma “concordância normativa ideal” é interessante porque proporciona um ponto de referência que nos ajuda a avaliar se aqueles que aceitam as regras, leis e sistemas políticos por razões pragmáticas, *fariam* a mesma escolha se tivessem maiores conhecimentos, informações, etc. no momento de sua decisão.

A análise de Schumpeter não é apenas incapaz de distinguir entre os diferentes significados possíveis da aceitação implícitos em um ato como a votação, mas ela chega mesmo a proporcionar boas razões *prima-facie* para se duvidar de que a participação por meio da votação pode ser considerada “legítima”. Na análise do próprio Schumpeter, um sistema democrático competitivo permite, de forma rotineira, àqueles em posições políticas poderosas manipular e distorcer a vontade política dos cidadãos. Um tal sistema político não criaria as condições para sua própria legitimação? A obra de Schumpeter não examinou criticamente as circunstâncias nas quais poderia-se dizer que os cidadãos conferem legitimidade; ou seja, as circunstâncias nas quais os cidadãos fazem coisas porque *eles* as consideram corretas, justificadas, válidas.³⁸ O poder e a legitimidade se misturam de formas mais complexas do que as sugeridas pela análise de Schumpeter.

Schumpeter acreditava que sua teoria da democracia iluminava as relações entre a democracia e a liberdade. A democracia implica, de acordo com ele, em um Estado de coisas no qual todos são, em princípio, livres para competir pela liderança política. As condições de uma tal participação são liberdade de discussão e de expressão (*Capitalism, Socialism and Democracy*, pp. 270-1). Colocada desta forma, contudo, esta noção é bastante inadequada. Em primeira instância, muitas pessoas não podem se candidatar a um cargo público, não porque não gozam de liberdade de discussão, mas porque, na verdade, não têm os recursos necessários (sejam eles tempo, habilidades organizacionais, dinheiro ou capital). Fica patentemente claro que existe uma grande variedade de grupos que simplesmente não têm os meios para competir na área nacional com aqueles, digamos, que possuem e controlam a massa dos recursos econômicos e que dirigem poderosos aparatos políticos. Alguns não têm acesso aos recursos mínimos necessários para mobilização política de qualquer espécie. As condições para o que foi anteriormente chamado de “participação limitada” ou “não participação” precisam ser analisadas e não o são por Schumpeter. Como Weber, Schumpeter não examinou os círculos viciosos da não participação, embora mesmo ele tenha reconhecido que, sem âmbito para a iniciativa política, as pessoas provavelmente se tornam apáticas mesmo tendo todas as informações necessárias para o envolvimento ativo (*Capitalism*, p. 262). A participação efetiva depende da vontade política e da posse da capacidade real (os recursos e habilidades) para adotar diferentes linhas de ação.

Finalmente, vale a pena comentar a afirmativa de Schumpeter de que seu modelo de democracia representa um sistema fundamentalmente “competitivo”. Como bem

Resumo: modelo V
Democracia Competitiva Elitista

Princípio(s) de justificação

Método para a seleção de uma elite política habilitada e imaginativa capaz de tomar as decisões legislativas e administrativas necessárias

Um obstáculo ao excesso de liderança política

Aspectos-chave

Governo parlamentar com um forte executivo

Competição entre elites e partidos políticos rivais

Domínio do parlamento por partidos políticos

Centralidade da liderança política

Burocracia: uma administração independente e bem treinada

Limites constitucionais e práticos ao “alcance efetivo das decisões políticas”

Condições gerais

Sociedade industrial

Padrão fragmentado de conflito social e político

Eleitorado mal informado e/ou emocional

Uma cultura política que tolere diferenças de opinião

Surgimento de estratos habilitados de especialistas e administradores tecnicamente treinados

Competição entre Estados pelo poder e vantagens no sistema internacional

Nota: este modelo encerra em si elementos centrais tanto idéias de Schumpeter quanto de Weber.

³⁸ Retornarei a esta questão nos capítulos seguintes e em minhas conclusões, pp. 331-

notou um certo crítico, o modelo pode ser considerado, de forma muito mais apropriada, como “oligopólico”. Ou seja,

existem apenas poucos vendedores, poucos fornecedores de bens políticos... Onde existem tão poucos vendedores, estes não precisam responder às demandas dos compradores como teriam de fazê-lo em um sistema plenamente competitivo. Eles podem definir preços e o leque de produtos que oferecerão. Mais do que isso, eles podem, com uma liberdade considerável, criar... [sua própria] demanda. (Macpherson, 1977, p. 89)

No sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas. O papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranqüilo do processo “público” de tomada de decisões. Tudo isso transmite considerável tensão à afirmativa de que o “elitismo competitivo” é democrático. Pouco sobra para a democracia exceto o simples argumento de “proteção contra a tirania” (Macpherson, 1977, pp. 90-1). Como os quatro últimos capítulos tentaram mostrar, isso está longe de ser uma consideração sem importância; se a questão fosse meramente uma escolha entre tirania e elitismo competitivo (monopólio ou oligopólio na política), o último seria, é claro, desejável. Mas a rica tradição do pensamento democrático indica que existem muito mais rotas abertas. Juntamente com Max Weber, Schumpeter fechou com demasiada pressa a exploração de outros modelos possíveis de teoria e prática da democracia, além daqueles oferecidos pelo controle dos assuntos públicos por parte de todos os cidadãos ou pelas elites competitivas. Juntamente com Max Weber, ele registrou tendências significativas na política moderna – o desenvolvimento do sistema partidário competitivo, a capacidade daqueles que detêm o poder de definir agendas políticas, a dominação das elites na política nacional – e, sem adotar uma atitude crítica, congelou-as em padrões rígidos: uma base para a afirmativa de que, em última instância, apenas um modelo em particular de democracia é apropriado para a era contemporânea. Tomadas em conjunto, suas idéias, resumidas no modelo V, estão entre as contribuições mais intrigantes e mais problemáticas para a análise da política moderna.

Pluralismo, Capitalismo Corporativo e o Estado

Na teoria de Schumpeter há pouco que se coloque entre o cidadão individual e a liderança eleita. O cidadão é retratado como isolado e vulnerável em um mundo marcado pelo embate competitivo das elites. Nesta análise, quase nenhuma atenção é dada a grupos “intermediários” tais como associações comunitárias, grupos religiosos, sindicatos e organizações comerciais que perpassam a vida das pessoas e as conectam de formas complexas a vários tipos de instituições. Se julgada apenas por este ângulo, a teoria de Schumpeter é parcial e incompleta.

Uma escola de analistas políticos, amplamente denominada de teóricos democráticos empíricos, ou “pluralistas”, tentou remediar esta deficiência examinando diretamente a dinâmica da “política de grupos”. Explorando as interconexões entre a competição eleitoral e as atividades de grupos de interesse organizados, os pluralistas argumentaram que a moderna política democrática é, na verdade, muito mais competitiva e que as linhas políticas resultantes são muito mais satisfatória para todos os partidos do que o sugerido pelo modelo de Schumpeter. A estrutura fluída e aberta das democracias liberais ajuda a explicar, afirmavam eles, o elevado grau de aquiescência para com as instituições políticas dominantes no Ocidente. Os pluralistas conquistaram uma posição de liderança nos estudos políticos da América do Norte nos anos 50 e 60. Embora sua influência não seja, de forma alguma, tão extensa agora como o foi na época, sua obra ainda tem influência sobre o pensamento político contemporâneo. Muitos, particularmente os marxistas, rejeitaram o pluralismo como uma celebração simplista e/ou estreitamente ideológica das democracias ocidentais, mas a tradição contribuiu com algumas idéias importantes.

Os ancestrais intelectuais do pluralismo ainda não foram devidamente determinados, embora várias tendências de influência possam ser prontamente detectadas. A crítica de Schumpeter da “irrealidade” dos ideais democráticos clássicos e da concepção de governo representativo encontrados nos escritos dos liberais do século dezanove, como John Stuart Mill, teve um impacto decisivo. Os pluralistas aceitaram a visão ampla de Schumpeter, de que o que distingue as democracias das não democracias são as formas (métodos) pelas quais os líderes políticos são selecionados. Ademais, eles afirmaram, como empiricamente acurada, a idéia de que o eleitorado é mais apático e menos bem informado do que os teóricos da democracia têm, em geral, admitido, que os cidadãos individuais têm pouca ou nenhuma influência direta sobre o processo político e que os representantes são, muitas vezes, “formadores de opinião”. Mas eles não pensavam que uma concentração de poder nas mãos das elites políticas em competição era inevitável. Seguindo Weber, eles tomaram como ponto de partida a existência de muitos determinantes da distribuição do poder e, portanto, muitos centros de poder. Eles desenvolveram as idéias weberianas para ajudar a desafiar doutrinas que sugeriam a esmagadora centralidade de grupos fixos de elites (ou classes) na vida política.

Embora a obra de Schumpeter e de Weber tenham sido fontes próximas do pluralismo, seus termos de referência intelectual foram definidos, mais do que quaisquer outras, por duas correntes de pensamento: a herança de Madison na teoria democrática da América do Norte e as concepções utilitárias da inescapabilidade da dedicação competitiva à satisfação de interesses. Madison proporcionou, de acordo com Robert Dahl (um dos primeiros e mais proeminentes expoentes do pluralismo), “uma argumentação racional básica para o sistema político americano” (Dahl, 1956, p. 5). Ao contrário de muitos liberais, que enfatizavam a importância, para a política democrática, da relação do cidadão individual com o Estado, os pluralistas, seguindo Madison, se preocuparam com o “problemas das facções” (veja pp. 55-60). Os pluralistas colocaram bastante ênfase no processo resultante da combinação dos esforços de indivíduos que se unem em grupos e instituições para competir pelo poder. Como Madison, eles enfatizaram que as facções – ou, em sua versão moderna, os “grupos de interesse” ou “grupos de pressão” – são “a contrapartida natural da livre associação” em um mundo onde a maioria dos bens desejados são escassos e onde um complexo sistema industrial fragmenta os interesses sociais e cria uma multiplicidade de demandas. Como Madison, eles aceitaram que um propósito fundamental do governo é proteger a liberdade das facções para favorecer os interesses políticos destas e, ao mesmo tempo, de evitar que qualquer facção individual corra a liberdade de outros. Ao contrário de Madison, contudo, os pluralistas argumentavam (a despeito de certos desacordos entre eles mesmos) que, longe de apresentar uma grande ameaça às associações democráticas, as facções são uma fonte estrutural de estabilidade e a expressão central da democracia. Para os pluralistas, a existência de diversos interesses competitivos é a base do equilíbrio democrático e do desenvolvimento favorável da política pública (veja Held e Krieger, 1984). Eles tenderam a tomar como certa a noção de que, da mesma forma que a economia refere-se a indivíduos procurando maximizar seus interesses particulares, a política se refere a grupos de indivíduos procurando maximizar seus interesses comuns. Portanto, os utilitários também pressupuseram uma concepção muito particular sobre os indivíduos como maximizadores de satisfação agindo em trocas competitivas com outros no mercado e na política. (veja Elster, 1976).

No moderno mundo competitivo, marcado pela complexidade e pela divisão de interesses, a vida política nunca pode se aproximar, admitiam os pluralistas, dos ideais da democracia ateniense ou do tipo de democracia antecipada por Rousseau ou Marx. O mundo é, inquestionavelmente, “imperfeito” se julgado com base em tais ideais. Mas ele não deveria ser julgado assim. Ao invés disso, ele deveria ser analisado por um “método descritivo” que considerasse as características distintivas e o funcionamento real de todas aquelas nações-Estado e organizações sociais que são comumente chamadas democráticas pelos cientistas sociais (Dahl, 1956, p. 63). Os pluralistas visavam descrever o funcionamento real da democracia e avaliar sua contribuição para o desenvolvimento da sociedade contemporânea. Portanto, eles se referiam à sua própria variante de teoria democrática como “teoria democrática empírica”, um relato descritivo-explanatório da realidade da política democrática. Como Weber e Schumpeter, sua meta era serem “realistas” e “objetivos” em contraste com todos

aqueles pensadores que afirmaram ideais particulares sem dar a devida atenção às circunstâncias em que eles próprios se encontravam. Uma vez que a crítica de tais pensadores feita pelos pluralistas é similar, em muitos aspectos, à metodologia crítica utilizada por Montesquieu, Madison, Mill, Weber e Schumpeter, o foco das páginas a seguir será a compreensão positiva da democracia por parte dos pluralistas. (Uma descrição sucinta da crítica de Dahl da “democracia populista”, como ele a chamava, pode ser encontrada em Dahl, 1956, cap. 2).

Políticas de grupos, governos e poder

Várias teorias pluralistas já foram identificadas, mas eu examinarei, inicialmente, o que pode ser considerada como a “versão clássica” encontrada nas obras, entre outros, de Truman e Dahl (veja, e.g., Truman, 1951; Dahl, 1956, 1961, 1971). Esta versão tem tido uma influência penetrante embora, hoje em dia, relativamente poucos cientistas políticos e sociais a aceitassem sem modificações (apesar de muitos jornalistas políticos e outros membros da mídia de massas ainda pareçam fazê-lo). O pluralismo foi desenvolvido por alguns de seus expoentes originais e uma nova variante, freqüentemente denominada de “neo-pluralismo” ou “pluralismo crítico”, tem sido estabelecida; este modelo será discutido em páginas subseqüentes.

A essência da posição pluralista clássica emerge de investigações na distribuição de poder das democracias Ocidentais. Por poder, os pluralistas geralmente se referiam à capacidade de atingir objetivos em face da oposição. Como disse Dahl, “por ‘poder’ queremos descrever uma . . . relação realista, tal como a capacidade de A de agir de tal maneira a controlar as reações de B” (Dahl, 1956, p. 13).³⁹ A capacidade de ação de A depende dos meios à sua disposição e, em particular, do equilíbrio relativo de recursos entre A e B. Os pluralistas enfatizaram que os recursos podem ser de uma enorme variedade de tipos; recursos financeiros são apenas um tipo de recurso e podem ser facilmente sobrepujados, por exemplo, por uma oposição com uma base popular substancial. Claramente, existem muitas desigualdades na sociedade (em termos de educação, saúde, renda, riqueza, etc.) e nem todos os grupos têm igual acesso a todos os tipos de recursos e, muito menos, recursos iguais. Contudo, quase todos os grupos têm alguma vantagem que pode ser utilizada no processo democrático para causar

³⁹ Existem outras definições de poder na literatura pluralista. O próprio Dahl também se referiu ao poder como algo que envolve “uma tentativa bem sucedida de A para fazer com que B faça algo que, de outra forma, não faria” (Dahl, 1957; cf. Nagel, 1975, pp. 9-15). Caso se enfatize os resultados comportamentais do exercício do poder, conforme sugerido por esta segunda definição de Dahl, ou suas capacidades, como especificado em sua definição original, a definição pluralista do poder tende a se centrar no exercício de controle sobre eventos imediatos: a questão é sobrepujar a resistência imediata de B à vontade ou propósito de A (veja Lukes, 1974, cap. 2).

algum impacto. Uma vez que diferentes grupos têm acesso a diferentes tipos de recursos, a influência de qualquer grupo em particular irá, em geral, variar entre uma questão e outra.

Na proposta pluralista, o poder é não hierárquico e estruturado de forma competitiva. Ele é uma parte inextricável de um “infinito processo de barganha” entre numerosos grupos representando diferentes interesses, inclusive, por exemplo, organizações comerciais, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, estudantes, funcionários de prisões, institutos de mulheres, grupos religiosos. Estes grupos de interesse podem estar estruturados ao redor de “cortes” econômicos ou culturais, tais como classe social, religião e etnia. Mas, a longo prazo, as constelações de forças sociais tendem a mudar sua composição, alterar suas preocupações e mudar de posição. Portanto, a determinação das decisões políticas a nível nacional ou local não reflete (e não pode refletir) uma “marcha majestosa” do “público” unido em relação a questões de política básica, conforme imaginado, embora de formas bastante diversas, por Locke, Bentham e Rousseau. Mesmo quando há uma maioria numérica em uma eleição, raramente é útil, enfatizava Dahl, “conceber esta maioria como algo mais que uma expressão aritmética... a maioria numérica é incapaz de empreender qualquer ação coordenada: são os vários componentes da maioria numérica que têm os meios para empreender alguma ação” (Dahl, 1956, p. 146). Os resultados políticos advêm da tentativa do governo e, em última instância, do executivo, de tentar mediar e adjudicar entre as demandas de grupos concorrentes. Neste processo, o sistema político, ou Estado, se torna quase que indistinguível do fluxo das barganhas e das pressões competitivas de interesses. Na verdade, os departamentos individuais do governo podem ser, algumas vezes, melhor concebidos como sendo simplesmente outro tipo de grupo de interesse, uma vez que eles próprios competem por recursos escassos. Assim, as tomadas de decisões democráticas envolve um constante processo de troca entre as demandas de grupos relativamente pequenos e o apaziguamento destes grupos, embora de forma alguma todos os interesses sejam satisfeitos plenamente.

Não há qualquer centro final de tomada de decisões no modelo pluralista clássico. Uma vez que o poder está, essencialmente, disperso em toda a sociedade e uma vez que há pluralidade de pontos de pressão, surgem várias formulações concorrentes de linhas políticas e vários centros de tomada de decisão. Como, nesse caso, qualquer tipo de equilíbrio ou estabilidade pode ser atingido em uma sociedade democrática como os Estados Unidos? De acordo com David Truman, outro dos primeiros analistas da política de grupos:

Apenas as atividades governamentais altamente rotineiras mostram qualquer estabilidade... e estas podem, facilmente, ser subordinadas tanto a elementos do legislativo quando ao chefe do executivo... grupos de interesse organizados... podem representar um segmento da estrutura contra outro, na medida em que as circunstâncias e as considerações estratégicas o permitirem. O padrão total do governo em um certo período de tempo apresenta, portanto, um complexo multiforme de relações que se inter cruzam e que mudam de força e direção com alterações no poder e nos interesses

dominantes, organizados ou desorganizados. (Truman, 1951, p. 508)

O indicador da razão pela qual a democracia pode atingir uma relativa estabilidade está, argumentava Truman, na própria existência de um “complexo multiforme” de relações. Partindo da suposição de Madison de que a própria diversidade de interesses na sociedade provavelmente protege a política democrática da “tirania de uma facção majoritária” (fragmentando-a em facções), Truman sugeriu que a “participação múltipla” entre facções é uma importante variável explanatória adicional. Uma vez que, nas palavras de Truman, todas as pessoas “toleravelmente normais” fazem parte de múltiplos grupos dispersos com diversos (e mesmo incompatíveis) interesses, cada grupo de interesse provavelmente permanecerá tão fraco e internamente dividido que não conseguirá garantir para si uma parcela do poder incomensurável com seu tamanho e objetivos. A direção geral da política pública emerge como resultado de uma série de impactos relativamente pequenos e não coordenados sobre o governo, dirigidos de todos os lados por forças concorrentes, sem que qualquer força individual consiga exercer uma influência excessiva. Portanto, é da disputa entre estes interesses que a política emerge – em certa medida, independente dos esforços de políticos individuais – dentro do “molde democrático” (Truman, 1951, pp. 503-16).

Nada disso quer dizer que as eleições e o sistema partidário competitivo têm um significado trivial para a determinação das linhas políticas. Eles continuam a ser cruciais para assegurar que os representantes políticos sejam “razoavelmente responsáveis perante as preferências dos cidadãos ordinários” (Dahl, 1956, p. 131). Mas somente as eleições e os partidos não podem assegurar o equilíbrio dos estados democráticos. A existência de grupos ativos de vários tipos e tamanhos é crucial para que o processo democrático possa ser sustentado e para que os cidadãos consigam promover seus objetivos.

É claro que alguns cidadãos não são ativos nem estão preocupados com a política. Várias pesquisas eleitorais de grande escala iniciadas na América do Norte, dentro do quadro de referências do pluralismo, concluíram que os eleitores eram, frequentemente, hostis para com os políticos, apáticos e desinformados sobre questões públicas (veja, por exemplo, Berelson *et al.*, 1954; Campbell *et al.*, 1960). A evidência mostrou que menos de um terço do eleitorado estava “fortemente interessado” em política. Contudo, nada disso foi tomado como evidência contra a caracterização pluralista das democracias liberais e, acima de tudo, da democracia dos E.U.A. Pois os pluralistas clássicos afirmavam que apenas do ponto de vista dos ideais abstratos da “democracia clássica” estas descobertas poderiam ser julgadas lamentáveis. No mundo contemporâneo, as pessoas seriam livres para se organizar, elas teriam a oportunidade de tentar impor demandas de grupos de interesse e gozariam do direito de votar para remover de seus cargos os governos, quando julgassem necessário. A decisão das pessoas de participarem do processo político e das instituições eram decisões somente delas. Ademais, um certo grau de inação ou apatia poderia até ser funcional para a continuidade estável do sistema político. Uma extensa participação pode facilmente

levar ao aumento dos conflitos sociais, distúrbios indevidos e fanatismo, como pode-se ver claramente na Alemanha nazista e na Itália fascista (veja Berelson, 1952; Berelson *et al.*, 1954; Parsons, 1960). A falta de envolvimento político pode, além disso, ser interpretada de forma bastante positiva: ela pode se basear na confiança naqueles que governam (veja Almond e Verba, 1963). Como observou um autor, “a apatia política pode refletir a saúde da democracia” (Lipset, 1963, p. 32, n. 20). Ao argumentar desta forma, a fusão do normativo e do empírico (freqüentemente encontrada, mas também freqüentemente negada, nos escritos sobre a democracia) fica claramente manifesta. Os teóricos democráticos empíricos mantinham que a democracia pluralista era uma grande conquista, independente da real participação dos cidadãos. Na verdade, a “democracia” não parece requerer um alto nível de envolvimento ativo de todos os cidadãos; ela pode funcionar muito bem sem ele.

Foi Dahl, talvez mais do que qualquer outro, que procurou especificar a exata natureza das “democracias pluralistas”. Ao contrário de Truman e de muitos outros que contribuíram para a tradição pluralista, Dahl insistiu na importância da separação de duas afirmativas. Ele argumentou (a) que se os sistemas eleitorais competitivos fossem caracterizados por uma multiplicidade de grupos ou minorias que se sentem emocionalmente afetados o bastante por diversas questões, os direitos democráticos seriam protegidos e severas desigualdades políticas evitadas com certeza além do que é garantido por meros arranjos legais ou constitucionais; e (b) que há evidência empírica que sugere que pelo menos certas estruturas políticas como, por exemplo, os E.U.A. e a Grã Bretanha, satisfazem estas condições. Preocupado em descobrir quem exatamente tem poder sobre quais recursos (daí o título de seu famoso estudo da política urbana na América do Norte, *Who Governs? (Quem Governa?)*), Dahl descobriu que o poder é efetivamente desagregado e não cumulativo; ele é partilhado e trocado por numerosos grupos na sociedade, os quais representam diversos interesses (Dahl, 1961). *Who Governs?* revelou múltiplas coalisões que buscam influenciar a política pública. Houveram, é claro, vários conflitos ao redor de resultados políticos, uma vez que os diferentes interesses tentavam impor suas metas setoriais, mas o processo de troca de interesses por meio de órgãos governamentais criou uma tendência para um “equilíbrio competitivo” e um conjunto de políticas que foi positivo para a maioria dos cidadãos, a longo prazo.

No mínimo, de acordo com Dahl, “a teoria democrática está preocupada com processos pelos quais os cidadãos ordinários exercem um grau relativamente elevado de controle sobre seus líderes” (Dahl, 1956, p. 3). Para ele, o estudo empírico mostrou que o controle pode ser mantido pela eleição regular de políticos e pela competição política entre partidos, grupos e indivíduos. Ele enfatizou que, embora as eleições e a competição política não favorece o governo das majorias de qualquer forma significativa, “eles aumentavam vastamente o tamanho, número de variedade das minorias cujas preferências devem ser levadas em conta pelos líderes na elaboração de suas escolhas políticas” (Dahl, 1956, p. 132). Ademais, ele argumentou que, se as implicações disto forem compreendidas, as diferenças essenciais entre tirania e

democracia – uma preocupação de grande parte da teoria política – poderiam finalmente ser desvendadas.

Uma vez tendo o liberalismo obtido vitória sobre os velhos “poderes totalitários” do Estado, muitos pensadores liberais, devemos nos lembrar, começaram a expressar temor pelo crescente poder do *demos*. Madison, Tocqueville e J. S. Mill, entre outros, estavam todos preocupados com as novas ameaças à liberdade oferecidas pelo governo da maioria: a promessa da democracia poderia ser minada pelo próprio “povo”, agindo em concerto contra as minorias. Para Dahl, esta preocupação tem sido, em grande parte, apresentada de forma incorreta. Uma maioria tirânica é improvável porque as eleições expressam a preferência de vários grupos concorrentes, não os desejos de uma firme maioria. Aqueles que apóiam a democracia não precisam temer “facções excessivamente fortes”. Ao invés disso, o que Dahl chama de “poliarquia” – uma situação de competição aberta por suporte eleitoral entre uma grande proporção da população adulta – garante a competição entre os grupos de interesse: a segurança da democracia. Assim, escreveu ele,

A questão no mundo real não é se uma maioria e, muito menos, “a” maioria, vai agir de forma tirânica por meio de procedimentos democráticos para impor sua vontade a uma (ou a) minoria. Ao invés disso, a questão mais relevante é a extensão em que as várias minorias em uma sociedade frustrarão as ambições umas das outras com a aceitação passiva ou indiferença de uma maioria de adultos, ou eleitores.

... se há algo a ser dito a favor do processo que realmente distingue a democracia (ou poliarquia) da ditadura... a distinção chega [muito próxima]... de ser a diferença entre o governo de uma minoria e o governo de minorias. Comparado ao processo político de uma ditadura, as características da poliarquia grandemente estendem o número, tamanho e diversidade das minorias cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. (Dahl, 1956, p. 133)

O caráter democrático de um regime é assegurado pela existência de múltiplos grupos ou múltiplas minorias. Na verdade, Dahl argumentou que a democracia pode ser definida como o “governo das minorias”. Pois o valor do processo democrático está no governo das “múltiplas oposições minoritárias”, não no estabelecimento da “soberania da maioria”. O ceticismo de Weber e de Schumpeter em relação ao conceito de soberania popular era justificado, embora por razões diversas daquelas que eles próprios apresentaram.

Dahl reforçou a noção de que a competição entre grupos de interesse organizados estrutura os resultados políticos e estabelece a natureza democrática de um regime. Seja quais forem suas diferenças, quase todos os teóricos democráticos empíricos defendem uma interpretação da democracia como um conjunto de estruturas institucionais que criam uma rica trama de políticas de interesses grupais e permitem, por meio da competição para influenciar e selecionar líderes políticos, o governo de múltiplas minorias. De acordo com Dahl, este é tanto um estado de coisas desejável quanto aquele do qual a maioria das democracias liberais chegam realmente a se

aproximar.

Embora as maiorias raramente, ou nunca, cheguem a governar, de certa forma elas “governam”, apesar de tudo, e isso é um aspecto importante: elas determinam a estrutura dentro da qual a política é formulada e administrada. Pois a política democrática opera, na medida em que persiste ao longo do tempo, dentro dos limites de um consenso definido pelos valores dos membros politicamente ativos da sociedade, dos quais os principais membros são os eleitores (Dahl, 1956, p. 132). Se os políticos ficam além desse consenso ou se dedicam ativamente a seus próprios objetivos sem levar em consideração as expectativas do eleitorado, eles certamente não conseguirão ser reeleitos:

o que ordinariamente descrevemos como “política” democrática é meramente o joio. É a manifestação superficial que representa conflitos superficiais. Anterior à política, sob ela, envolvendo-a, restringindo-a, condicionando-a, está o consenso subjacente sobre política que usualmente existe na sociedade... Sem um tal consenso, nenhum sistema democrático sobreviveria por muito tempo às infundáveis irritações e frustrações das eleições e da competição entre partidos. Com um tal consenso, as disputas em torno de alternativas políticas são, quase sempre, disputas em torno de um conjunto de alternativas que já foram peneiradas por aqueles dentro de uma ampla área de concordância básica. (Dahl, 1956, pp. 132-3)

Contrário à noção de Schumpeter de que a política democrática é, em última instância, guiada pelas elites em competição, Dahl (juntamente com muitos outros pluralistas) insistiu que ela está ancorada a um consenso sobre valores que estipula os parâmetros da vida política. É verdade que sempre houveram políticos ou elites políticas que tiveram um profundo impacto na direção assumida por uma nação; contudo, seu impacto só pode ser adequadamente compreendido em relação à cultura política da nação com a qual eles estiveram “sintonizados”.

Os pré-requisitos sociais para o funcionamento de uma poliarquia – consenso sobre as regras de procedimento; consenso sobre o leque de opções políticas; consenso sobre o âmbito legítimo da atividade política – são os obstáculos mais profundos a todas as formas de governo opressivo. Quanto maior a extensão do consenso, mais segura a democracia. Para que uma sociedade possa gozar de proteção contra a tirania, esta proteção deve se fundar, acima de tudo, em fatores não-constitucionais (Dahl, 1956, pp. 134-5). Dahl não negou o significado, por exemplo, da separação dos poderes, um sistema de barreiras e equilíbrios entre o legislativo, o executivo, o judiciário e a burocracia administrativa, longe disso. As regras constitucionais são cruciais para determinar o peso das vantagens e desvantagens que os grupos têm de enfrentar em um sistema político; portanto, freqüentemente há uma intensa luta em torno delas. Mas o significado das regras constitucionais para o desenvolvimento bem-sucedido da democracia, argumentava Dahl, é “trivial” quando comparado a regras e práticas não constitucionais (Dahl, 1956, p. 135). E, concluiu ele, enquanto os pré-requisitos sociais da democracia permanecerem intactos, a democracia sempre será “um sistema

relativamente eficiente para promover e reforçar concordâncias, encorajar moderação e manter a paz social” (p. 151).

A posição de Dahl não requer que o controle sobre as decisões políticas seja igualmente distribuído; nem requer que todos os indivíduos e grupos tenham o mesmo “peso” político (Dahl, 1956, pp. 145-6). Além disso, ele claramente reconheceu que as organizações e instituições podem assumir “uma vida própria”, que pode levá-las a se afastarem, como previu Weber, dos desejos e interesses de seus membros. Existem são “tendências oligárquicas”: as estruturas burocráticas podem se petrificar e os líderes podem se tornar elites inatingíveis nos setores públicos e privados. Portanto, a política pública pode ser desviada no sentido de certos grupos de interesse que tiverem melhor organização e mais recursos; ela pode ser desviada na direção de certos órgãos estatais politicamente poderosos; e ela pode ser desativada por intensas rivalidades entre diferentes setores do próprio governo. A criação de linhas políticas como um processo seria afetada e restringida por vários fatores, inclusive a intensa competição política, estratégias eleitorais, recursos escassos e conhecimento e competência limitados. A tomada de decisões democráticas é, inevitavelmente, incremental e, freqüentemente, desconexa. Mas a posição pluralista clássica não explora estas questões de significado potencialmente elevado de forma plena; suas implicações não são analisadas. Pois as premissas centrais desta posição – a existência de múltiplos centros de poder, interesses diversos e fragmentados, a marcada propensão de um grupo a compensar o poder de outro, um consenso “transcendente” que une o Estado e a sociedade, o Estado como juiz e árbitro entre facções – nem sequer começam a explicar um mundo no qual podem haver desequilíbrios sistemáticos na distribuição de poder, influência e recursos. A plena consideração de tais questões é incompatível com as suposições e termos de referência do pluralismo clássico.

Política, consenso e a distribuição de poder

A análise das políticas de grupos de interesse oferecida pelos pluralistas clássicos corrigiu, de forma significativa, a ênfase unilateral dada à “política de elite” e o excesso de ênfase dada à capacidade dos políticos para moldar a vida contemporânea, encontradas nas obras dos elitistas competitivos. Os pluralistas enfatizaram, com razão, as muitas formas em que os padrões particulares de interação, competição e conflito estão “inscritos”, ou seja, incrustados, na organização, administração e políticas do Estado moderno. As restrições eleitorais e políticas de grupos de interesse significam que a capacidade dos líderes políticos de agir de forma independente das demandas e pressões sociais quase sempre estará comprometida, com exceção, talvez, de períodos de guerra e de outros tipos de emergências nacionais. A democracia, como um conjunto de instituições, não pode ser adequadamente compreendida sem que analisemos detalhadamente este complexo contexto.

Contudo, a ênfase pluralista na natureza “empírica” da democracia adiciona uma

dificuldade ao pensamento democrático, uma dificuldade criada, em parte, por Weber e Schumpeter. Ao definir a democracia em termos do que é convencionalmente chamado “democracia” no Ocidente – as práticas e instituições da democracia liberal – e ao se concentrarem exclusivamente naqueles mecanismos por meio dos quais diz-se que os cidadãos podem controlar os líderes políticos (eleições periódicas e políticas de grupos de pressão), os pluralistas não examinaram sistematicamente nem compararam as justificativas, aspectos e condições gerais dos diferentes modelos de democracia. Os escritos dos principais autores pluralistas tenderam a baixar de um relato descritivo-explanatório sobre a democracia para uma nova teoria normativa (veja Duncan e Lukes, 1963, p. 40-7). Seu “realismo” envolveu a concepção da democracia em termos dos aspectos da política ocidental. Ao pensar a democracia desta forma, eles remodelaram seu significado e, ao fazê-lo, reduziram a rica história da idéia de democracia à um padrão existente. Questões sobre a extensão apropriada da participação dos cidadãos, o âmbito correto do governo político e as esferas mais adequadas para a regulação democrática – questões que têm sido parte da teoria democrática de Atenas até à Inglaterra do século dezanove – foram colocadas de lado, ou melhor, respondidas meramente referindo-se à prática atual. Os ideais e métodos da democracia se tornaram, por padrão, os ideais e métodos dos sistemas democráticos existentes. Uma vez que o critério crítico para adjudicar entre teorias de democracia é seu grau de “realismo”, os modelos que se afastavam da prática democrática atual, ou que estivessem em atrito com a mesma, poderiam ser dispensados como empiricamente imprecisos, “irreais” e indesejáveis.

As sugestões sobre as formas na qual a vida pública democrática poderia ser enriquecida não podem ser exploradas dentro dos termos de referência do pluralismo clássico. Isto pode ser ilustrado de forma mais clara pelo uso das descobertas sobre o grau em que os cidadãos são desinformados e/ou apáticos sobre a política. Na maior parte, os pluralistas clássicos consideraram tais descobertas simplesmente como evidências de quão pouca participação política é necessária para o funcionamento bem sucedido da democracia. Participação limitada ou não participação a parte de grandes segmentos do corpo de cidadãos (por exemplo, os não brancos) não é um problema perturbador para eles, uma vez que sua estrutura teórica não permite discussão sobre a extensão em que um tal fenômeno poderia ser tomado como uma negativa à definição da política ocidental como democrática. Descobertas empíricas, uma vez mais, se tornaram virtudes teóricas inadequadamente justificadas.

A questão permanece, é claro: quão satisfatório é o “relato” da realidade feito pelo pluralismo? Um ponto intrigante para começarmos uma avaliação desta questão é examinando mais profundamente o valor subjacente de consenso que, afirmava Dahl, integra totalmente o Estado e a sociedade. Enquanto que Schumpeter acreditava que a aquiescência a um sistema eleitoral competitivo envolvesse uma crença na legitimidade do sistema, Dahl argumentou que é das profundezas da cultura política que deriva o suporte para um sistema político. Um dos mais famosos estudos da tradição pluralista, *The Civic Culture* de Almond e Verba (1963), procurou explorar diretamente, por meio de uma pesquisa comparativa de amostragem a nível nacional

das atitudes políticas, se a moderna cultura política ocidental era a fonte de tal suporte. Vale a pena refletirmos, por alguns momentos, sobre os resultados deste estudo.

De acordo com Almond e Verba, para que um regime político possa sobreviver a longo prazo, “ele deve ser aceito pelos cidadãos como uma forma adequada de governo em si mesmo” (Almond e Verba, 1963, p. 230). A democracia de acordo com eles, é realmente aceita neste sentido “pelos elites e não elites” (p. 180). Eles chegaram a esta conclusão tomando como um dado adequado para a mensuração da aceitação ou legitimidade o fato dos indivíduos relatarem ter orgulho de seu país e de suas instituições políticas nacionais (pp. 102-3, 246). Mas várias coisas precisam ser observadas. Primeiro, apenas uma minoria, 46 por cento, dos entrevistados na Inglaterra (a segunda percentagem mais alta fora dos E.U.A.) expressaram orgulho em seu sistema governamental e isso a despeito do fato de que a Inglaterra era considerada como um bastião da democracia (p. 102). Segundo, a medida de legitimidade de Almond e Verba era, como o tratamento pluralista geral deste conceito, muito tosca. Pois ela não conseguia distinguir entre os diferentes significados possíveis do orgulho e sua relação altamente ambígua com a legitimidade. Por exemplo, pode-se expressar orgulho ou prazer na democracia parlamentar sem implicar, de forma alguma, que ela opera, no momento, tão bem como poderia operar, ou que ela é a forma de governo mais correta, melhor ou mais aceitável. Pode-se expressar orgulho por alguma coisa e, ao mesmo tempo, desejar que essa coisa seja substancialmente alterada. Almond e Verba não investigaram possibilidades como essas e, contudo, seu estudo é, provavelmente, o principal estudo pluralista sobre atitudes políticas. Terceiro, Almond e Verba parecem ter interpretado erroneamente seus próprios dados. Pode-se mostrar que uma cuidadosa leitura da evidência apresentada em *The Civic Culture* revela não apenas que o grau de compromisso comum a valores em uma democracia como a Inglaterra é mínimo, mas também que, de acordo com a única (e indireta) medida de classe social usada – o tipo de educação formal do entrevistado – as pessoas das classes trabalhadoras, freqüentemente, expressavam pontos de vista que Almond e Verba julgaram refletir “o mais extremo sentimento de desconfiança e alienação” (Almond e Verba, 1963, p. 268; veja Mann, 1970; Pateman, 1980). Almond e Verba não explicaram as diferenças sistemáticas na orientação política das classes sociais e, interpenetrando-as, as diferenças entre homens e mulheres que seus próprios dados revelaram.

Que o consenso sobre valores não existe em medida significativa na Inglaterra e nos Estados Unidos pode ser confirmado por uma sondagem de uma grande variedade de materiais empíricos baseados em uma pesquisa executada no final dos anos 50 e início dos 60 (Mann, 1970). A sondagem revelou que as pessoas das classes médias (colarinhos brancos e trabalhadores profissionais), no geral, tendiam a exibir uma maior consistência de crenças e concordância sobre valores do que as pessoas das classes trabalhadoras (trabalhadores braçais). Na medida em que valores comuns são mantidos pelas classes trabalhadoras, eles tendem a ser hostis para com o sistema, ao invés de favoráveis a ele. Há mais “dissenso” entre as classes do que “consenso”. Ademais, caso se examine a “eficácia política”, ou seja, a estimativa que o povo faz da sua capacidade

de influenciar o governo, diferenças notáveis podem ser encontradas entre as classes: as classes médias tendem a afirmar uma confiança muito maior do que as classes trabalhadoras. Existe uma considerável distância entre as instituições políticas dominantes e as pessoas das classes trabalhadoras, sendo que estas apresentam uma grande desconfiança em relação às referidas instituições. (cf. Pateman, 1971, 1980). Uma forte lealdade para com o sistema democrático liberal e com as “normas democráticas” parecem estar correlacionadas, diretamente, como observado no capítulo 5, com status sócio-econômico.

Deve-se enfatizar que grande parte da pesquisa sobre consenso sobre valor é ambígua e de difícil interpretação. O que importa aqui e o que pode ser dito com confiança é que qualquer afirmativa sobre ampla aderência a um sistema comum de valores deve ser tratada com o mais profundo ceticismo. Para apoiar ainda mais esta noção, temos a própria história das sociedades nas quais surgiu o pluralismo. Durante os anos 60 e início dos anos 70, houve um aumento da tensão e do conflito dentro dos Estados Unidos e da Europa Ocidental que dificilmente pode ser entendido dentro do quadro de referências do pluralismo. No contexto de uma tendência abrangente para a recessão econômica, crescente desemprego, severas dificuldades nas finanças públicas, crescentes níveis de conflito industrial, crises em áreas urbanas mais centrais e conflitos raciais, os desafios ao “governo da lei” e às instituições públicas aumentaram.

O período de 1968-9 representa algo como um divisor de águas (Hall *et al.*, 1978). O movimento contra a guerra do Vietnã, o movimento estudantil e um vasto número de outros grupos políticos associados com a Nova Esquerda começaram a alterar o ritmo político: foi uma época de marcada polarização política. Exigências de paz, pela extensão dos direitos democráticos ao setor industrial e a comunidades locais, pela liberação das mulheres e resistência contra o racismo eram apenas algumas das questões que produziram cenas inusitadas de protesto em Londres e Washington (no pós-guerra) e levaram a França à beira da revolução em maio de 1968. Os novos movimentos pareciam definir a si mesmos como sendo contra quase tudo que o sistema político tradicional defendia. Eles definiram o sistema como rígido, arregimentado, autoritário e despido de qualidades morais, espirituais e pessoais. Embora seja fácil exagerar a coerência destes movimentos e o grau de suporte de que gozaram, não é fácil exagerar a extensão em que despedaçaram as premissas do pluralismo clássico. De acordo com os termos do pluralismo, os eventos e circunstâncias do final dos anos 60 eram totalmente inesperados e, certamente, não foram previstos. Ademais, a teia de corrupção e mentira revelada nos centros da democracia norte-americana durante o escândalo de Watergate da era Nixon trouxeram ainda mais descrença para a própria idéia de um governo “aberto e merecedor de confiança” (McLennan, 1984, p. 84).

Uma das razões mais importantes para o fracasso do pluralismo clássico em caracterizar de forma adequada a política ocidental encontra-se em dificuldades fundamentais no que se refere à forma com que o poder e as relações de poder foram concebidas. Em uma influente crítica sobre o conceito pluralista de poder, Bachrach e Baratz (1962) chamaram atenção para exercícios de poder que poderiam já ter

determinado as instâncias (observáveis) de controle de A sobre B que constituem o poder de acordo com os pluralistas (Bachrach e Baratz, 1962, pp. 947-52). Eles observaram, com razão, adotando o conceito de Schattschneider da “mobilização da predisposição”, que pessoas ou grupos podem exercer o poder “criando ou reforçando barreiras à ventilação de conflitos políticos” (cf. Schattschneider, 1960). Em outras palavras, A pode ser capaz de controlar o comportamento de B participando de um processo de *não tomada de decisões*.

É claro que o poder é exercício quando A participa na tomada de decisões que afetam B. Mas o poder também é exercido quando A devota suas energias a criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o âmbito do processo político à consideração pública apenas daquelas questões que são comparativamente inócuas para A. Na medida em que A obtém sucesso nessa tentativa, B é impedido, para todos os propósitos práticos, de colocar em pauta quaisquer questões que possa, em sua resolução, provocar o detrimento sério do conjunto de preferências de A (Bachrach e Baratz, 1962, p. 949)

A crítica de Bachrach e Baratz é de considerável significado, por atrair atenção para a forma como o poder se estende não apenas às coisas que acontecem (tomada de decisões), mas também às coisas que parecem não acontecer (não tomada de decisões). Contudo, o poder não pode simplesmente ser concebido em termos do que os indivíduos podem ou não fazer, uma posição que os próprios Bachrach e Baratz parecem adotar. Pois, como observou Lukes em uma análise reveladora do conceito de poder, “a predisposição de um sistema não é sustentada simplesmente por uma série de atos individualmente escolhidos, mas também, o que é mais importante, por comportamentos de grupos e pelas práticas das instituições, cujos padrões são estruturados social e culturalmente” (Lukes, 1974, p. 22). Se o poder é definido em termos da capacidade dos indivíduos de imporem sua vontade contra alguma resistência, as forças coletivas e os arranjos sociais serão negligenciados. Não é de surpreender, portanto, que os pluralistas clássicos tenham falhado em começar a entender aquelas assimetrias de poder – entre classes, raças, homens e mulheres, políticos e cidadãos comuns – que estavam por trás, em grande parte, da decadência do que chamaram de “política do consenso”.

Existem várias outras dificuldades na posição pluralista clássica, todas as quais parecem derivar de uma compreensão inadequada da natureza e distribuição do poder. A existência de muitos centros de poder dificilmente garantem que o governo vá (a) ouvir a todos igualmente; (b) fazer alguma coisa que não seja comunicar-se com os líderes de tais centros; (c) ser suscetível à influência de qualquer um que não sejam aqueles que ocupam posições de poder; (d) fazer qualquer coisa sobre as questões em discussão, e assim por diante (Lively, 1975, pp. 20-4, 54-6, 71-2, 141-5). Embora os pluralistas clássicos tenham reconhecido alguns destes pontos, eles não estudaram suas implicações para uma análise da distribuição do poder e da responsabilidade política.

Além disso, fica abundantemente claro, como já foi observado na discussão sobre a análise de Schumpeter das condições para a participação política, que muitos grupos não têm recursos para competir na arena política nacional com a influência, por exemplo, de poderosas corporações, nacionais ou multi-nacionais. Muitos não têm os recursos mínimos necessários à mobilização política. Em retrospectiva, a análise dos pluralistas das condições para o envolvimento político foi extraordinariamente simplória. É difícil evitar a noção de que, em parte, muitos pensadores pluralistas deveriam estar tão ansiosos para afirmar as conquistas da democracia ocidental na era pós-guerra que deixaram de avaliar um grande leque de objeções em potencial.

Algumas destas objeções seriam, hoje, aceitas por “pluralistas” importantes, entre eles Dahl (1978, 1985). De fato, como resultado de problemas conceituais e empíricos na teoria pluralista, o pluralismo clássico tem, de forma eficiente, se dissolvido nos últimos anos em uma série de escolas e tendências, embora os contornos de uma posição “neo-pluralista” tenham começado a emergir (veja McLennan, 1984). Este é um desenvolvimento teórico notável, que é particularmente aparente nos trabalhos de Dahl.

Democracia, capitalismo corporativo e o Estado

Em uma obra recente, *A Preface to Economic Democracy* (1985), Dahl argumenta que as principais ameaças à liberdade no mundo contemporâneo não se revelaram relacionadas, como Tocqueville e outros previram, com exigências por igualdade – a ameaça de que uma maioria procurasse nivelar as diferenças sociais e erradicar a diversidade política (Dahl, 1985, pp. 44ff, 50ff, 161-3). Podem haver tensões entre igualdade e liberdade, mas a igualdade não é, geralmente, inimiga da liberdade. De fato, o desafio mais fundamental à liberdade deriva da desigualdade, ou da liberdade de um certo tipo: “a liberdade de acumular recursos econômicos ilimitados e de organizar a atividade econômica em empreendimentos hierarquicamente organizados” (Dahl, 1985, p. 50). O sistema moderno de propriedade e controle de empresas está profundamente envolvido na criação de várias formas de desigualdade, todas as quais ameaçam a extensão da liberdade política. Como disse Dahl:

A propriedade e o controle contribuem para a criação de grandes diferenças entre cidadãos em termos de riqueza, renda, status, habilidades, informações, controle sobre informações e propaganda, acesso a líderes políticos e, em média, chances previsíveis na vida, não apenas para adultos maduros mas também para aqueles que ainda não nasceram, bebês e crianças. Após serem feitas todas as qualificações devidas, diferenças como estas ajudam, por sua vez, a gerar significativas desigualdades entre cidadãos em termos de suas capacidades e oportunidades de participar como indivíduos dotados de igualdade política no *governo do Estado*. (Dahl, 1985, p. 55)

Em forte contraste com *Um Prefácio à Teoria Democrática* (1956), Dahl agora conclui, fazendo uma grande concessão às teorias de Marx do Estado (embora ele não admita isso explicitamente), que o “capitalismo corporativo” tende “a produzir desigualdades tão grandes nos recursos sociais e econômicos que elas geram severas violações da igualdade política e, portanto, do processo democrático...” (Dahl, 1985, p. 60).⁴⁰

Contudo, a natureza destas violações vai além da criação e impacto imediato destas desigualdades econômicas. Pois a própria capacidade dos governos de agir de formas que possam ser desejáveis para os grupos de interesse é restrita, como muitos marxistas argumentaram e como neo-pluralistas como Charles Lindblom agora aceitam (Lindblom, 1977; cf. Dahl, 1985, p. 102). As restrições aos governos e instituições estatais ocidentais – restrições impostas pelas exigências da acumulação privada – limitam sistematicamente as opções políticas. O sistema de investimentos privados, propriedade privada, etc., cria exigências objetivas que devem ser atendidas para que o crescimento econômico e o desenvolvimento estável possam ser sustentados. Se estes arranjos forem ameaçados, o caos econômico rapidamente se seguiria e a legitimidade dos governos poderia ser minada. Para permanecer no poder em um sistema eleitoral democrático liberal, os governos devem tomar medidas para assegurar a lucratividade e a prosperidade do setor privado: eles são dependentes do processo de acumulação de capital que, para seu próprio bem, têm de manter. Lindblom explica bem este ponto:

Uma vez que as funções públicas no sistema de mercado repousam nas mãos de negociantes, segue-se que os empregos, os preços, a produção, o crescimento, o padrão de vida e a segurança econômica de todos repousam em suas mãos. Conseqüentemente, os membros do governo não podem ser indiferentes à maneira como as empresas desempenham suas funções. Depressão, inflação ou outros desastres econômicos podem derrubar um governo. Uma das principais funções do governo, portanto, é garantir que os negociantes desempenhem suas tarefas. (Lindblom, 1977, pp. 122-3)

As políticas de um governo devem seguir uma agenda que seja, pelo menos, favorável ao desenvolvimento do sistema de empreendimento privado e poder corporativistas, ou seja, predisposta em seu favor.

Assim, a teoria democrática se vê diante de um grande desafio, um desafio muito maior do que Tocqueville e J. S. Mill imaginaram e muito mais complexo do que os teóricos do pluralismo clássico jamais conceberam. Os representantes políticos descobririam ser extremamente difícil, senão impossível, cumprir os desejos de um eleitorado

⁴⁰ Dahl afirma a mesma coisa em relação ao “socialismo burocrático” sem, contudo, desenvolver esta afirmativa (Dahl, 1985, p. 60).

Resumo: modelo VI
Pluralismo

Pluralismo Clássico

Neo-pluralismo

Princípio(s) de justificação

Assegura o governo das minorias e, portanto, a liberdade política

Obstáculo crucial ao desenvolvimento de facções excessivamente poderosas e de um Estado inatingível

Aspectos-chave

Direitos de cidadania, inclusive voto individual, liberdade de expressão, liberdade de organização

Um sistema de barreiras e equilíbrios entre o legislativo, o executivo, o judiciário e a burocracia administrativa

Sistema eleitoral competitivo com (pelo menos) dois partidos

Leque diverso de grupos de interesses (sobrepostos) buscando influência política

O governo media e adjudica as demandas

Regras constitucionais incrustadas em uma cultura política que lhes dão suporte

Múltiplos grupos de pressão, mas agenda predisposta a favor do poder corporativo

O Estado e seus departamentos forjam seus próprios interesses setoriais

Regras constitucionais funcionam no contexto de diversas culturas políticas e de sistema de recursos econômicos radicalmente desiguais

Condições gerais

O poder é partilhado e trocado por numerosos grupos na sociedade

Ampla base de recursos de diferentes tipos dispersos em meio à população

O poder é contestado por numerosos grupos

Muitos grupos com base de recursos frágeis são impedidos de participar plenamente da política

Consenso de valor em procedimentos políticos, leque de políticas alternativas e âmbito legítimo da política

Distribuição do poder sócio-econômico proporciona oportunidades para opções políticas e limites às mesmas

Equilíbrio entre cidadãos passivos e ativos suficiente para gerar estabilidade política

Desenvolvimento desigual na política: governo insuficiente-mente aberto

comprometido com a redução dos efeitos adversos para a democracia e a igualdade política causados pelo capitalismo corporativo. A democracia está incrustada em um sistema sócio-econômico que sistematicamente garante uma "posição privilegiada" aos interesses comerciais. De acordo com Dahl, isso deveria ser uma preocupação de todos aqueles interessados nas relações entre as liberdades que existem em princípio para todos os cidadãos em uma democracia e aquelas que existem na prática. Um compromisso para com a democracia só pode ser sustentado hoje, argumentou ele, caso se reconheça que o auto-governo não pode ser plenamente atingido sem uma grande redução do poder das corporações. Isto, por sua vez, envolve um reconhecimento da superioridade do direito ao auto-governo sobre o direito à propriedade produtiva (Dahl, 1985, p. 162). Atender à promessa de liberdade política requer o estabelecimento de um amplo sistema de formas cooperativas (não privadas) de propriedade e controle de empresas; ou seja, a extensão dos princípios democráticos à própria indústria. Tratarei novamente das propostas de Dahl para sobrepujar os obstáculos econômicos à democracia mais adiante (veja o capítulo 9). O ponto que quero enfatizar aqui é que, de acordo com neo-pluralistas como Dahl e Lindblom, os grupos de interesse não podem ser tratados como necessariamente iguais e o Estado não pode ser considerado como um árbitro neutro de todos os interesses: as corporações possuem influência desproporcionada sobre o Estado e, portanto, sobre a natureza dos resultados democráticos.

As considerações acima sugerem a necessidade de se examinar mais de perto o funcionamento real das instituições estatais. Não seria surpreendente se setores do Estado – acima de tudo os setores menos responsáveis perante o público, como a defesa – estivessem travados na estrutura de interesses de alguns grandes industriais (veja Duverger, 1974). Mas seria bem errôneo sugerir que as instituições democráticas são controladas *diretamente* pelos vários grupos de interesse econômico com os quais interagem. Ao se dedicarem a seus próprios interesses (e.g., o prestígio e estabilidade de seus empregos, a influência de seus departamentos), é mais provável que os "administradores do Estado", enfatizam os neo-pluralistas, favoreçam suas próprias metas e objetivos. Os representantes políticos e os funcionários do Estado podem constituir um poderoso grupo de interesse, ou um poderoso conjunto

de grupos de interesse concorrentes, preocupados em melhorar (expandir) o próprio Estado e/ou assegurar resultados eleitorais em particular. Os políticos democráticos estão engajados não apenas em satisfazer as demandas de grupos na sociedade civil, mas também em: adotar estratégias políticas que coloquem na agenda certas questões às custas de outras; mobilizar ou minar setores em particular da comunidade; apaziguar ou ignorar demandas especiais; e enfatizar ou reduzir a importância de questões eleitorais (cf. Nordlinger, 1981). No contexto destes processos, os neo-pluralistas reconhecem as complexas conseqüências e perigos do desenvolvimento de interesses burocráticos e de estruturas burocráticas. Tudo isso torna vital a análise de "quem realmente consegue o que, quando e como" (veja Pollitt, 1984). Os neo-pluralistas sentem-se relutantes em admitir a existência de padrões fixos e inalteráveis de relações e resultados políticos. Eles enfatizam a necessidade de examinar as constelações de interesses e contextos institucionais específicos e os recursos e táticas empregados em cada questão. Apesar da proeminência que concedem aos interesses comerciais, os neo-pluralistas não afirmam estar apresentando um quadro estabelecido ou completo das forças e relações que sustentam a política democrática contemporânea. Ao enfatizar este último ponto, eles retêm alguns dos princípios essenciais do pluralismo clássico, inclusive a análise da forma como a democracia liberal gera vários grupos de pressão, um conjunto de exigências em constante alteração e um conjunto de possibilidades políticas que é, em última instância, indeterminado. Além disso, eles afirmam que a democracia liberal é um obstáculo crucial ao desenvolvimento de um Estado monolítico e inatingível: os partidos políticos concorrentes, uma esfera eleitoral aberta e grupos de pressão vigilantes podem obter um certo grau de responsabilidade política que nenhum outro modelo de poder estatal pode igualar. O modelo VI apresenta um resumo das posições do pluralismo clássico e do neo-pluralismo.

O que exatamente as democracias são e o que exatamente elas deveriam ser é uma questão que tem se tornado, talvez, mais complicada com o passar do tempo. A trajetória do pluralismo ilustra bem este ponto; as teorias sobre o caráter e a natureza desejável da democracia têm sido sucessivamente alteradas. No pluralismo, muitas das questões centrais sobre os princípios, aspectos-chave e condições gerais da democracia estão agora mais abertas ao debate do que jamais estiveram. O mesmo pode ser dito, é interessante observar, das perspectivas teóricas contemporâneas rivais, especialmente sobre as posições neo-marxistas.

Acumulação, legitimação e a esfera restrita do político

Existem duas tendências importantes nos estudos políticos recentes que estendem a crítica do pluralismo: os desenvolvimentos neo-marxistas sobre a teoria do Estado e as avaliações feitas pelos cientistas sociais sobre o significado das tendências

"corporativistas" das modernas instituições políticas.⁴¹ Ao apresentar estes desenvolvimentos em um amplo perfil, não apenas examinarei suas contribuições para a discussão do pluralismo e da teoria da democracia, mas também destacarei as controvérsias entre os principais autores. O foco central recairá na discussão neo-marxista sobre o Estado, uma vez que ela é de maior valor do que a contribuição corporativista. Contudo, há uma discussão desta última no final do último capítulo, logo antes de uma consideração de algumas das questões mais notáveis apresentadas pelos pluralistas e seus críticos.

Nos últimos 20 anos houve um intenso recrudescimento do interesse pela análise da democracia e do poder do Estado entre escritores marxistas (veja Jessop, 1977 e Frankel, 1979, para uma pesquisa). Como o capítulo 4 procurou mostrar, Marx deixou uma herança ambígua, nunca tendo reconciliado plenamente sua compreensão do Estado como um instrumento de dominação de classe com seu reconhecimento de que o Estado também poderia ter uma significativa independência política. A ênfase de Lênin sobre a natureza opressiva das instituições estatais capitalistas certamente não resolveu esta ambigüidade e sua obra parece ainda menos convincente após os expurgos feitos por Stalin e o maciço crescimento do Estado soviético. Desde a morte de Marx e Engels, muitos escritores marxistas têm feito contribuições de importância decisiva para a análise da política (por exemplo, Lukács, Korsch e Gramsci exploraram as muitas, complexas e sutis formas com que as classes mantêm o poder), mas foi apenas recentemente que a relação entre o Estado e a sociedade foi plenamente reexaminada nos círculos marxistas. A obra mais recente desta onda surgiu como um ataque à teoria empírica da democracia. É útil, portanto, começarmos com este ataque. A "alternativa" neo-marxista à democracia liberal, na medida em que uma alternativa foi explicitamente desenvolvida, será examinada mais tarde, particularmente no próximo capítulo.

Ralph Miliband proporcionou um importante estímulo ao pensamento neo-marxista com a publicação de *The State in Capitalist Society* (1969). Notando a crescente centralização do poder do Estado nas sociedades ocidentais, ele procurou, por um lado, reavaliar a relação apresentada por Marx entre classes e Estado e, por outro lado, avaliar o modelo pluralista clássico de relações Estado-sociedade que era, então, a ortodoxia reinante. Contra aqueles que afirmavam que o Estado é um árbitro neutro dos interesses sociais, ele argumentou: (a) que, nas sociedades do ocidente contemporâneo, há uma classe dominante, ou governante, que possui e controla os meios de produção; (b) que ela tem estreitos laços com poderosas instituições, entre as quais estão partidos políticos, o exército, universidades e a mídia; e (c) que ela tem uma representação

⁴¹ O termo tendências "corporativistas" significa, aqui, o progressivo surgimento de arranjos extra-parlamentares formais e/ou informais entre líderes de organizações-chave trabalhistas, comerciais e estatais para resolver questões políticas importantes em troca do favorecimento de seus interesses corporativos (veja Schmitter, 1974; Panitch, 1986; Offe, 1980).

desproporcionada nos níveis do aparato estatal, especialmente nas “posições de comando”. O background social dos funcionários civis e funcionários públicos (esmagadoramente provenientes do mundo dos negócios e da propriedade, ou de profissionais das classes médias), seus interesses especiais (um caminho tranqüilo para suas carreiras) e suas disposições ideológicas (total aceitação do contexto capitalista dentro do qual operam) significam que a maioria, se não todas, as instituições estatais funcionam como “um elemento compromissado de importância crucial para a manutenção e defesa da estrutura de poder e privilégios inerente ao... capitalismo” (Miliband, 1969, pp. 128-9). A classe capitalista, insistiu Miliband, é altamente coesa e constitui uma restrição formidável aos governos e instituições estatais no Ocidente, assegurando que elas continuem a ser “instrumentos para a dominação da sociedade”. Contudo, afirmava ele (defendendo o que foi, anteriormente, chamado de posição 1 de Marx) que, para ser politicamente efetivo, o Estado deve ser capaz de separar a si mesmo, rotineiramente, das frações da classe governante. A política do governo pode até ser dirigida contra interesses de curto prazo da classe capitalista. Ele também observou, prontamente, que, sob circunstâncias excepcionais, o Estado pode atingir um elevado grau de independência dos interesses de classe, por exemplo, em uma crise nacional ou uma guerra.

Ao apresentar estes argumentos, Miliband estava colocando uma série de questões – acima de tudo, sobre a centralidade política daqueles que detêm e controlam os meios de produção – que, alguns anos mais tarde, vieram a ser consideradas plausíveis, como já vimos, pelos neo-pluralistas. Mas sua incansável ênfase nas classes como o determinante estrutural central da política democrática e da ação do Estado marca a distância entre sua posição e as contribuições de pensadores mais recentes, como Dahl: a ênfase na classe capitalista sugere uma “afinidade”, mas não uma “identidade”, entre perspectivas, já que os neo-pluralistas retêm a ênfase de Weber nas dinâmicas interrelacionadas, mas com um grau significativo de independência, entre as relações de classes e o processo político (cf. McLennan, 1984, pp. 85-6). Nicos Poulantzas, o principal crítico neo-marxista de Miliband, desenvolveu vários argumentos que destacam ainda mais agudamente o abismo entre as perspectivas rivais.

Poulantzas atacou as idéias de Miliband em um debate que recebeu muita atenção (Poulantzas, 1972). Ao fazê-lo, ele procurou esclarecer ainda mais a posição 1 de Marx (com sua ênfase no âmbito para a ação autônoma do Estado). Ele rejeitou o que considerava como o enfoque “subjettivista” de Miliband: sua tentativa de explorar as relações entre as classes e o Estado por meio de “relações inter-pessoais” (para Miliband, o background social dos funcionários públicos e os laços entre eles e os membros de poderosas instituições). Como escreveu Poulantzas: “a participação *direta* dos membros da classe capitalista no aparato estatal e no governo, mesmo onde ela existe, não é a parte importante da questão” (Poulantzas, 1982, p. 245). Na avaliação de Poulantzas, o ponto de vista de Miliband é fundamentalmente limitado porque confronta seus oponentes pluralistas em seu próprio terreno.

Embora Poulantzas tenha exagerado as diferenças entre sua posição e a de Miliband, seu ponto de partida era radicalmente diferente. Ele não perguntou: quem

influencia decisões importantes e determina a política? Qual é o background social daqueles que ocupam posições administrativas centrais? A “filiação de classe” daqueles que fazem parte do aparato estatal não é, de acordo com Poulantzas, crucial para seu “funcionamento concreto” (Poulantzas, 1973, pp. 331-40). Muito mais importante para ele são os componentes estruturais do Estado capitalista que o levam a proteger a estrutura de longa duração da produção capitalista, mesmo que isto signifique severos conflitos com alguns segmentos da classe capitalista.

Para compreender estes componentes estruturais, é essencial, argumentou Poulantzas, compreender que o Estado é o elemento unificador do capitalismo. Mais especificamente, o Estado deve funcionar para assegurar (a) a “organização política” das classes dominantes que, devido às pressões competitivas e diferenças de interesse imediato, são continuamente divididas em “frações de classes”; (b) a “desorganização política” das classes trabalhadoras que, devido à concentração da produção, entre outras coisas, podem ameaçar a hegemonia das classes dominantes; e (c) o “reagrupamento” político das classes em torno de modos não dominantes de produção que, por serem econômica e politicamente marginais, podem agir contra o Estado (Poulantzas, 1973, pp. 287-8).

Uma vez que as classes dominantes são vulneráveis à fragmentação, seus interesses de longa duração requerem proteção por parte de uma autoridade política centralizada. O Estado pode sustentar esta função somente se for “relativamente autônomo” em relação aos interesses particulares das diversas frações. O Estado, enfatizou Poulantzas, não é uma entidade monolítica capaz de seguir cursos diretos; ele é uma arena de conflitos e cismas, a “condensação das forças de classes” (Poulantzas, 1975). O grau de autonomia que o Estado adquire depende das relações entre as classes e as frações de classes e da intensidade das lutas sociais. Insiste, em sua última obra, que o poder é “a capacidade de concretizar interesses de classe”, Poulantzas vai argumentar que as instituições do Estado são “centros de poder”, mas as classes “detêm o poder”. Uma relativa autonomia “se desenvolve” no Estado “devido às relações de poder geradas pela luta de classes” (Poulantzas, 1973, pp. 335-6).

Assim, o moderno Estado democrático liberal é tanto um resultado necessário da competição anárquica na sociedade civil quanto uma força influente na reprodução desta competição e divisão. Seu aparato burocrático hierárquico, juntamente com sua liderança eleitoral, buscam simultaneamente construir e representar a unidade nacional – a “nação-povo” – e atomizar e fragmentar a política do corpo (pelo menos, aquela parte “do corpo” que tem o potencial de ameaçar a ordem existente) (Poulantzas, 1980). O Estado não se limita a registrar a realidade sócio-econômica, ele participa na própria construção da mesma codificando sua forma e reforçando suas forças.

Existem, contudo, inconsistências na formulação de Poulantzas da relação entre as classes, o poder político e o Estado. Estas são especialmente agudas em *Poder Político e Classe Social* (1973), onde ele ao mesmo tempo concede uma certa autonomia ao

Estado e argumenta que todo poder é poder de classe.⁴² À parte de tais dificuldades, ele subestimou grosseiramente a própria capacidade do Estado de influenciar e responder a desenvolvimentos sociais e econômicos. Ver o Estado unicamente de uma perspectiva “negativa” – ou seja, do ponto de vista de quanto o Estado estabiliza o empreendimento econômico capitalista, ou impede o desenvolvimento de influências potencialmente revolucionárias – fez com que a capacidade das classes trabalhadoras e de outros grupos e movimentos de influenciar o curso e a organização do Estado fosse peculiarmente subestimada (veja Frankel, 1979). Na medida em que o Estado realmente participa das “contradições das relações de classes”, ele não pode meramente ser “um defensor do status quo”.

Além disso, a ênfase dada por Poulantzas ao Estado como a “condensação de forças das classes” deixa transparecer que sua análise do Estado foi traçada sem suficiente definição interna ou diferenciação institucional. A forma como as instituições operam e a maneira pela qual as relações entre as elites, o governo, os funcionários e os parlamentares se desenvolvem foram negligenciadas. O descaso de Poulantzas por considerações não estruturais levou-o a ignorar uma hoste de fatores que qualquer análise completa das democracias contemporâneas precisa levar em consideração. Conseqüentemente, embora a obra de Poulantzas (e de Miliband) destaque a importância central de se compreender o Estado democrático em relação às classes, sua falha em ligar este dado com um exame das políticas de grupos de interesse, as operações das instituições e a competição eleitoral significa que sua contribuição estava destinada a permanecer parcial e limitada. Esta conclusão é inevitavelmente reforçada, ademais, pelo fato de que eles negligenciaram relações estruturais que não as de classes, acima de tudo as de gênero e raça.

Revigorando o debate sobre democracia, classes e poder do Estado nos círculos marxistas, Claus Offe desafiou (e tentou remodelar) os termos de referência de Miliband e de Poulantzas (veja Frankel, 1979; Keane, 1984b). Para Offe, o Estado não é nem simplesmente um “Estado capitalista”, como Poulantzas argumentou (um Estado determinado pelo poder de classe), nem um “Estado na sociedade capitalista”, como Miliband argumentou (um Estado que preserva um certo grau de poder político livre de interesses de classe imediatos). Partindo de uma concepção do capitalismo contemporâneo que enfatiza sua diferenciação interna em vários setores, Offe afirma que o aspecto mais significativo do Estado é a forma com que ele está envolvido nas contradições do capitalismo. Em sua análise, existem quatro aspectos que definem esta situação.

Primeiro, o capital de propriedade privada é a principal fundamentação do empreendimento econômico; mas a propriedade econômica não confere qualquer

⁴² Em seu último livro, Poulantzas tomou medidas para resolver estes problemas: *State, Power, Socialism* (1980) foi sua obra de maior sucesso. Contudo, não creio que ele superou completamente os problemas, embora tenha contribuído com algumas noções importantes das quais tratarei adiante.

poder político direto. Segundo, o capital gerado por meio da acumulação privada é a base material da qual dependem as finanças do Estado, as quais são derivadas de várias formas de taxação sobre a riqueza e a renda. Terceiro, o Estado é dependente de uma fonte de renda a qual ele não organiza diretamente, salvo em indústrias estatizadas. O Estado, portanto, tem um “interesse” geral em facilitar o processo de acumulação capitalista. Este interesse não deriva de qualquer aliança do Estado com o capital como tal, mas de uma preocupação genérica do Estado com a manutenção das condições para sua própria perpetuação. Quarto, nos Estados democráticos liberais, o poder político tem de ser ganho conquistando-se suporte das massas eleitorais. Este sistema político ajuda a ocultar o fato de que as receitas do Estado são derivadas da riqueza acumulada privadamente, nas quais o Estado se apóia, acima de tudo.

A conseqüência destas características do Estado capitalista é que ele se encontra em uma posição estruturalmente contraditória. De um lado, o Estado deve sustentar o processo de acumulação e a apropriação privada de recursos; por outro lado, ele deve preservar a crença em si mesmo como o árbitro imparcial dos interesses de classe, com o qual legitima seu poder (Offe, 1984). A separação institucional do Estado e da economia significa que o Estado é dependente do fluxo de recursos da organização da produção lucrativa. Uma vez que, no geral, os recursos do processo de acumulação estão “além de seu poder de organizar”, há um “*auto interesse* institucional do Estado” e um interesse de todos aqueles que detêm poder estatal, de proteger a vitalidade da economia capitalista. Com este argumento, Offe diferencia sua posição de Miliband e Poulantzas (e se aproxima da visão neo-pluralista). Como disse ele, o auto interesse institucional do Estado “não resulta da aliança de um governo em particular com classes em particular também interessadas na acumulação, nem resulta de qualquer poder político da classe capitalista que “pressiona” os titulares do poder do Estado a se dedicarem a seus interesses de classe” (Offe e Ronge, 1975, p. 140). Para seu próprio benefício, o Estado está interessado em sustentar a acumulação.

A natureza do poder político é determinada de forma dual: por regras formais do governo democrático e representativo que fixam a forma pela qual as instituições *têm acesso* ao poder político e pelo conteúdo material do processo de acumulação, que estabelece as *fronteiras* de políticas bem sucedidas. Dado que os governos requerem vitória eleitoral e recursos financeiros para implementar suas políticas, eles são forçados a agir de forma cada vez mais intervencionista para administrar problemas econômicos. A crescente pressão por intervenção é contradita, contudo, pela preocupação dos capitalistas com a liberdade de investimento e sua obstinada resistência aos esforços do Estado para controlar o processo produtivo (evidente, por exemplo, nos esforços das empresas em evitar “regulamentação excessiva”).

Portanto, o Estado se vê diante de imperativos contraditórios: ele deve manter o processo de acumulação sem minar a iniciativa *privada* ou a crença no mercado como um distribuidor justo de recursos escassos. A intervenção na economia é inevitável e, contudo, o exercício de controle político sobre a economia arrisca-se a desafiar a base tradicional da legitimidade de toda a ordem social: a crença liberal de que o bem

coletivo está em permitir aos indivíduos privados se dedicarem a suas próprias metas com uma intervenção mínima de um Estado "imparcial" (veja pp. 60-5). O Estado, portanto, deve intervir mas disfarçar sua preocupação com o bem-estar do capital. Assim, Offe define o Estado democrático liberal capitalista "(a) por sua exclusão da acumulação, (b) por sua função necessária para a acumulação, (c) por sua dependência da acumulação e (d) por sua função de ocultar e negar (a), (b) e (c)" (Offe, 1975, p. 144).

É intrigante que, embora os neo-pluralistas não tenham se preocupado com o tipo de questões levantadas pelo ponto (d) da definição de Offe, os pontos (a)-(c) poderiam ser aceitos prontamente por muitos pensadores neo-pluralistas. As posições de Lindblom, Dahl e Offe convergem em várias questões fundamentais: a dependência da política democrática ocidental de recursos gerados privadamente, o grau em que os Estados democráticos liberal suportam (são necessariamente predispostos para) "a agenda corporativa"; e a extensão em que o funcionamento da democracia é limitado ou distorcido pela posse privada dos meios de produção. Embora Offe tenha atribuído um papel central ao Estado como um mediador dos antagonismos entre classes e (de forma bem consistente com as visões neo-marxistas em geral) tenha colocado mais ênfase nas classes do que Lindblom ou Dahl considerariam aceitável, todos eles provavelmente concordam que os "administradores do Estado" podem gozar de alguma independência de pressões econômicas e sociais imediatas. Em outras palavras, todos eles aceitam que o Estado não pode ser entendido exclusivamente em relação a fatores sócio-econômicos, ou reduzido aos mesmos.

Contudo, a ênfase básica de grande parte da obra de Offe está no Estado como um "mecanismo reativo". Ele argumenta que, se sua definição do Estado moderno é válida, "é difícil imaginar que qualquer Estado na sociedade capitalista possa obter sucesso em desempenhar as funções que são parte desta definição simultaneamente e com sucesso durante qualquer período de tempo" (Offe, 1975, p. 144). Para examinar esta hipótese, Offe investigou a natureza da administração estatal e, em particular, sua capacidade para administração efetiva. Os problemas de administração são especialmente severos, sugere Offe, uma vez que muitas das ações políticas empreendidas pelos governos contemporâneos não se limitam a complementar as atividades do mercado, mas chegam mesmo a substituí-las. Portanto, Offe argumenta, em um interessante paralelo com a visão corporativista, que o Estado frequentemente favorece de forma seletiva aqueles grupos cuja aquiescência e suporte são cruciais à continuidade tranqüila da ordem existente: o capital oligopólico e o trabalho organizado. O Estado ajuda a custear os gastos de produção do capital (promovendo energia barata para grandes usuários por meio de políticas de preços de indústrias estatais, por exemplo) e proporciona um leque de benefícios para o trabalho organizado (por exemplo, apoiando tacitamente demandas por salários mais altos e diferenciadores e relativizadores salariais mais elevados). Em um artigo mais recente Offe argumenta, ademais, que os representantes destes "grupos estratégicos" intervêm de forma cada vez mais intensa para eliminar ameaças à estabilidade política por meio de um processo

de negociação altamente informal e extra-parlamentar (Offe, 1979, p. 9). Assim, o Estado democrático liberal, em suas medidas para manter a continuidade dos arranjos institucionais existentes, tenderá a favorecer um compromisso entre interesses poderosos já estabelecidos: um compromisso, contudo, que é firmado, com demasiada frequência, às custas políticas e econômicas de grupos vulneráveis: por exemplo, os jovens, os idosos, os enfermos, os não sindicalizados e os não brancos (veja Offe, 1984 e 1985 para maiores discussões). As condições do que chamei anteriormente de participação limitada ou não participação de um amplo leque de pessoas são reproduzidas sistematicamente, de acordo com Offe, como resultado da preocupação do Estado em sustentar a ordem institucional geral na qual os mecanismos do capitalismo ocupam um local de destaque.

Existem muitas implicações significativas da análise de Offe, inclusive sua noção de que os problemas políticos chave só são "resolvidos" nas modernas democracias capitalistas através de sua supressão ou sua transferência para outras áreas. Algumas destas implicações serão examinadas no próximo capítulo, que se concentra nas teorias da "crise da democracia". O que deve ser especialmente enfatizado aqui são as vantagens da obra de Offe sobre as de Miliband e de Poulantzas como uma contribuição para a análise das democracias contemporâneas. A ênfase de Offe na forma como o Estado está envolvido nos antagonismos de classes supera algumas das limitações da visão "negativa" de Miliband e de Poulantzas do Estado como fundamentalmente entrelaçado com as necessidades do capital ou da classe capitalista. A obra de Offe destaca a maneira com que o Estado é pressionado por várias forças e levado a proporcionar um leque de linhas políticas e serviços que não apenas beneficiam o capital, mas também alguns dos setores melhor organizados das classes trabalhadoras. A história do movimento trabalhista é a história de um constante esforço para balancear algumas das desvantagens do diferencial de poder entre empregados e empregadores. Como resposta, o Estado introduziu várias políticas que aumentam a renda social, estendem os bens públicos, aumentam os direitos democráticos e alteram o equilíbrio entre os setores público e privado. A obra de Offe claramente reconhece que a luta social está "inscrita" na própria natureza do Estado e dos resultados políticos. Embora o Estado seja dependente do processo de acumulação de capital, a multiplicidade de restrições econômicas, sociais e eleitorais à política significa, como Offe corretamente apontou, que o Estado não é um agente direto de reprodução do capitalismo. A parcialidade do Estado democrático e sua dependência podem, em certa medida, ser tanto equilibrada quanto mascarada por sucessivas tentativas do governo de manobrar em meio a estas pressões conflitantes. Ademais, a ênfase de Offe no freqüente custo destas manobras para os membros mais vulneráveis da sociedade é, acredito, significativa. Na medida em que estas questões podem ser colocadas, hoje, no centro de uma "teoria democrática empírica", é criada uma base para uma análise defensiva das operações das democracias existentes, tanto na teoria quanto na prática.

Mas Offe pode distorcer sua compreensão da democracia e do Estado subestimando a capacidade dos representantes e administradores políticos em serem agentes efetivos da estratégia política. Embora ele reconheça formalmente esta capacidade, ele não lhe

atribui suficiente importância. Sua própria tendência a explicar o desenvolvimento e limitações da política estatal referindo-se a imperativos funcionais (a necessidade de satisfazer o capital e o trabalho, a acumulação e a legitimação) o encoraja a subestimar a “inteligência estratégica” que o governo e os órgãos estatais podem frequentemente exibir e que é particularmente aparente em uma apreciação histórica e comparativa dos *diversos padrões* de atividade do Estado em sociedades capitalistas parlamentares (veja Bornstein *et al.*, 1984). Uma deficiência adicional, relacionada a isto, é sua negligência das diferentes formas de arranjos institucionais que constituem “democracias” em diferentes países. Como estes arranjos são reproduzidos ao longo do tempo, como e por que eles variam de um país para outro e com quais conseqüências são considerações importantes para qualquer avaliação adequada dos modelos democráticos.

A mudança na forma das instituições representativas

Um grupo recente de analistas políticos tentou superar algumas destas falhas na teoria democrática estudando o surgimento do corporativismo (cf. Schmitter, 1974; Panitch, 1976; Middlemas, 1979). Embora a maioria dos pensadores “corporativistas” tenham supergeneralizado o significado de suas descobertas, é útil destacá-las brevemente, uma vez que sugerem algumas tendências de nota. Primeiro, as mudanças na economia no século vinte deram lugar a uma concentração cada vez maior de poder econômico, o que frequentemente possibilitou ao capital privado obter a vitória nas lutas contra o trabalho. Diante de uma força de trabalho recalcitrante, o capital pode sempre mudar seus centros de investimento, tornar os empregos escassos e enfraquecer a capacidade do trabalho de fazer exigências. Em parte em resposta ao poder do capital e em parte como resultado da pura complexidade da economia moderna, o próprio movimento trabalhista se tornou mais concentrado, mais burocratizado e mais profissionalizado. Poderosas organizações de capital e trabalho emergiram para confrontar umas às outras no mercado, cada uma capaz e disposta a destruir os planos da outra. Antes destes desenvolvimentos, *haviam* múltiplos grupos econômicos e sociais competindo por influência política, como imaginaram os pluralistas clássicos, mas não mais. Qualquer modelo de teoria democrática que sugira que há dedicação a interesses diversos, como disse um dos principais expoentes da teoria corporativista, por “um número desconhecido de categorias... múltiplas, voluntárias, competitivas, não hierarquicamente ordenadas e auto-determinadas” não é mais válido (Schmitter, 1974, p. 93; veja Held e Krieger, 1984, pp. 12-14).

No contexto de crescentes expectativas e demandas, especialmente nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a capacidade do capital e do trabalho de perturbarem o crescimento econômico e a estabilidade política (respectivamente retirando investimentos ou promovendo greves) apresentou problemas de administração cada vez mais sérios para o Estado. Mas, embora a força das classes influenciem a ação do Estado, elas nunca o controlaram. Ao invés do quadro de

dominação política por parte das classes oferecido pelos marxistas, os teóricos corporativistas concentram-se no poder centralizado de grupos de interesse organizados e nas tentativas por parte do Estado de superar os problemas gerados por meio de uma estratégia *inventiva* de *integração política*. Assim, o corporativismo contemporâneo foi definido da seguinte forma:

um sistema de representação de interesse no qual as unidades componentes estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferentes, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado e dotadas de um monopólio de representação deliberado dentro de suas respectivas categorias em troca da observação de certos controles em sua seleção de líderes e articulação de demandas e formas de apoio. (Schmitter, 1974, pp. 93-4)

Os arranjos corporativistas geralmente se referem a relações “tripartidas” entre organizações de empregadores, trabalhistas e o Estado, dirigidas, em última instância, por este último.

Na análise corporativista, as capacidades diretivas do Estado aumentaram, permitindo-lhe construir um quadro de referência para assuntos políticos e econômicos. Em troca de canais diretos de barganha com funcionários estatais – um “monopólio representacional” – espera-se que os líderes de interesses-chave organizados (por exemplo, o Congresso dos Sindicatos, na Inglaterra) apoiem políticas acordadas e, se necessário, mantenham seus próprios membros firmemente na linha. A política da negociação se tornou algo sistematizado ao longo de linhas mais estritas e formais, embora a maioria das discussões entre as partes ocorram informalmente, por trás de portas fechadas e longe do olhar do público. Algumas poucas organizações-chave participam da resolução de questões vitais em troca de posições relativamente vantajosas para seus membros. Os arranjos corporativistas são, portanto, estratégias políticas para assegurar o suporte de sindicatos e associações comerciais dominantes e seus respectivos eleitorados.

Várias análises diferentes dos desenvolvimentos acima podem ser encontradas na literatura corporativista (e.g. Winkler, 1976; Schmitter, 1979; Panitch, 1980). Contudo, no contexto deste capítulo, as diferenças entre estas análises não são tão significativas quanto as conseqüências políticas gerais que se dizem advir das relações tripartidas: as novas estruturas políticas que se cristalizaram com a era capitalista pós-liberal e corporativa. O governo democrático só podem ser adequadamente compreendido, afirma-se, em relação às associações de interesse que estão agora profundamente envolvidas no processo de governo (veja Schmitter, 1974). As organizações de capital e de trabalho assumiram o caráter de “governos privados”, ajudando a criar novos modos de ordem entre o Estado, o mercado e a comunidade. Existem três elementos centrais envolvidos.

Primeiro, as tradicionais instituições políticas representativas têm sido substituídas progressivamente por um processo de tomada de decisões baseado no tripartismo. A

posição do parlamento como o centro supremo da articulação política é, mais do que nunca, um processo meramente de aprovação sem questionamento. Segundo, a representação parlamentar ou territorial não é mais a principal forma pela qual os interesses são expressos e protegidos. Embora as formas clássicas de representação permaneçam (na forma de membros do parlamento, etc.), o trabalho mais importante da administração política e econômica é executado por representantes funcionais, ou seja, por delegados de corporações, sindicatos e setores do Estado. Processos políticos extra-parlamentares têm sistematicamente se tornado o domínio central do processo de tomada de decisões. Terceiro, o âmbito para envolvimento no desenvolvimento político de representantes baseados em territórios (e ainda mais por cidadãos ordinários) tem declinado agudamente. A participação política está ficando reservada às elites organizacionais. Em resumo, a soberania do parlamento e o poder dos cidadãos está sendo minado por mudanças econômicas, pressões políticas e desenvolvimentos organizacionais. Novas rotas mais "flexíveis" de negociação estão substituindo os mecanismos mais complicados de criação de leis e autoridade pública. Aqueles marginalizados pelo processo podem objetar (por exemplo, os desempregados e os trabalhadores braçais), inflamando movimentos "não oficiais" de protesto mas, em geral, os pensadores corporativistas têm tendido a presumir que os novos procedimentos institucionais estão forjando uma unidade entre as facções societárias chave. Os principais passos da visão corporativa estão apresentados na figura 6.1.

As tendências destacadas pelos pensadores corporativistas são, certamente, dignas de nota. A participação de grupos de interesses organizados no processo de governo têm importantes implicações para a democracia no Ocidente (veja Middlemas, 1979, p. 381). Ao se concentrar no surgimento de padrões de negociações extra-parlamentares sobre questões públicas, os corporativistas lançaram uma luz útil sobre as estruturas formais representativas e o amplamente discutido âmbito restrito dos corpos parlamentares. Se houve um enfraquecimento da soberania do povo, este teria certamente de ser explicado, em parte, pelos termos de referência dos pensadores corporativistas contemporâneos. Mas são necessárias várias qualificações.

Para começar, a idéia de que outrora houve uma esfera relativamente irrestrita de discussão e iniciativa parlamentar, agora bastante depauperada, deve ser tratada com cautela, como a maioria dos teóricos políticos de Marx a Weber, de Lênin a Dahl, o fizeram. É claro que os parlamentos sempre têm operado com um leque substancial de restrições. Estas podem ter realmente mudando ao longo dos anos, mas seria muito difícil justificar a idéia de que a eficiência e a autoridade das instituições representativas tem sido particularmente enfraquecida nos últimos tempos. Além disso, embora a teoria corporativista tenha exposto algumas mudanças significativas nas operações de governos do pós-guerra, poucas áreas, ou nenhuma, fora da política macro-econômica ficaram sujeitas a arranjos tripartidos; e mesmo dentro da política macro-econômica, muito poucas áreas além da política se encaixam na análise "corporativista". Existem poucas razões aceitáveis para supormos que a representação funcional realmente substituiu o papel dos partidos e parlamentos. Ademais, na medida em que os arranjos corporativistas se desenvolveram, eles têm permanecido frágeis

devido ao fato de requerem a presença de um conjunto relativamente raro de condições que assegurem a integração do trabalho, inclusive:

- 1 Uma atitude dentro do movimento trabalhista que favoreça a "administração cooperativa" a medidas estruturais ou redistribuidoras na política macro-econômica.
- 2 A presença de relevantes instituições estatais para iniciativas de administração tripartida.
- 3 A institucionalização do poder sindical dentro de um movimento coordenado da classe trabalhadora.
- 4 Suficiente centralização para que decisões tomadas por confederações trabalhistas sejam obedecidas por sindicatos industriais individuais.
- 5 Adequada influência de elites dentro dos sindicatos para assegurar a obediência dos escalões mais baixos às políticas acordadas. (Adaptado de Held e Krieger, 1984, p. 14)

Amplios arranjos corporativistas tiveram lugar em alguns países, notavelmente a Áustria, os Países Baixos e a Suécia; muitas das condições não foram satisfeitas em outros locais e, em alguns países, como a Inglaterra, apenas algumas delas foram satisfeitas por um tempo muito curto (veja Lehbruch, 1979).

As perspectivas para o desenvolvimento de relações tripartidas eram melhores durante o período de expansão econômica dos anos 50 ao início da década de 70. A prosperidade destes anos certamente ajudou a encorajar a noção de que todos os interesses-chave poderiam ser acomodados na política do pós-guerra. O aumento dos recursos significava que a administração e o trabalho, juntamente com administradores de políticas, poderiam encontrar âmbito para manobrar e uma base para satisfação atual ou futura. Em contraste a isso, as severas dificuldades econômicas surgidas da metade da década de setenta em diante colocaram agudamente em foco o limitado terno comum entre trabalho e capital e as poucas perspectivas para a criação de instituições que tinham como premissa uma disposição para negociar e ceder. Demonstrando o reconhecimento deste fato, não é surpresa que a principal preocupação de grande parte da teoria democrática atual tenha mudado radicalmente de direção, voltando-se para a "crise da democracia" (veja o capítulo 7).

As próprias tentativas para estabelecer arranjos corporativistas podem ter contribuído para algumas das pressões com que se deparam as democracias contemporâneas. O favoritismo por certos grupos poderosos ou dominantes, expresso por estratégias corporativistas ou barganhas "especiais" erodiu o suporte eleitoral/parlamentar dos grupos mais vulneráveis, que podem ser necessários à sobrevivência dos governos. Ao colocar certas questões no topo da agenda política, o tripartismo leva inevitavelmente à marginalização ou exclusão de outras. Mais fundamentalmente, a tentativa de impor tais estratégias pode erodir ainda mais o respeito e a aceitabilidade das instituições que

tradicionalmente canalizaram os conflitos, por exemplo, os sistemas partidários e as convenções de barganha coletiva. Assim, novos arranjos podem ter resultados inversos, como alguns teóricos realmente chegaram a sugerir, encorajando a formação de movimentos de oposição ao status quo, baseados naqueles excluídos do processo de tomada de decisões políticas, por exemplo, trabalhadores ordinários, aqueles preocu-

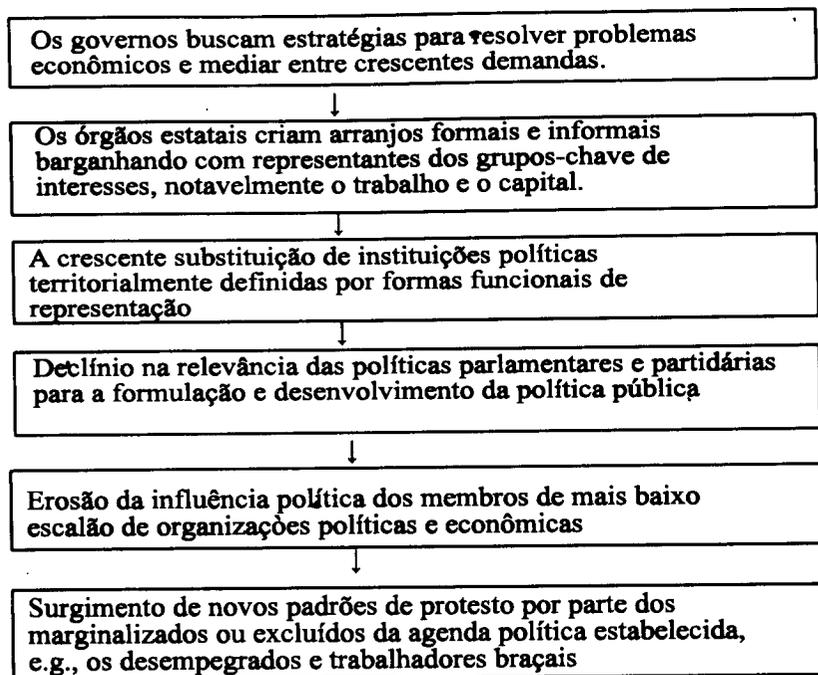


Figura 6.1 Corporativismo e a erosão das políticas parlamentares e partidárias

pados com questões ecológicas, membros de movimentos pelo desarmamento nuclear (CND), as ativistas do movimento feminista e membros de movimentos nacionalistas (veja Offe, 1980). Muitos destes grupos têm suas origens nos anos 60 e até antes; alguns deles continuam a crescer e a se tornar mais fortes. Seu significado não está apenas no seu crescimento – E. P. Thompson afirmou que a CND era, no período 1983-4, o maior movimento de massa na Europa desde 1848 – mas em sua tentativa de forjar uma nova política participatória, envolvendo o maior número possível de seus membros, entre outras coisas, no processo de tomada de decisões.

Para que os arranjos corporativistas tivessem alterado fundamentalmente o caráter da democracia, eles provavelmente teriam de ter assegurado não apenas uma simetria

de poder entre os interesses organizados dominantes – o que permitira um processo de barganhas – mas também alguma forma de envolver no processo de tomada de decisões todos os interesses e pontos de vista relevantes. Isto eles certamente não fizeram. Na medida em que possibilitam uma nova forma de representação, eles marcam um desenvolvimento interessante mas limitado na teoria e na prática da democracia na sociedade capitalista. Contudo, a presença de instituições corporativistas é, certamente, outro fator a ser levado em consideração e certamente outra força que afasta ainda mais os cidadãos ordinários de qualquer controle substancial sobre os assuntos sociais, econômicos e políticos.

A teoria democrática contemporânea encontra-se em um estado de fluxo. Existem quase tantas diferenças entre pensadores dentro de cada tendência principal da análise política quanto existem entre as próprias tradições. Muitos não-marxistas passaram a avaliar as limitações impostas à vida democrática, entre outras coisas, por maciças concentrações de propriedade e controle da propriedade produtiva. O melhor da produção marxista empreendeu uma reavaliação das instituições representativas liberais e afirmou que a atividade do Estado tem de ser parcialmente entendida em relação às dinâmicas do processo eleitoral, dos padrões de mudança de constelações de interesse e de grupos de pressão concorrentes, nem todas as quais surgem de diferenças de classes. Além disso, existem interessantes pontos de convergência nas aspirações normativas dos neo-pluralistas e dos neo-marxistas. Embora os últimos afirmem a continuidade da importância da democracia representativa, eles concedem que a vida democrática está inaceitavelmente prejudicada pelo poder econômico privado. Até recentemente, os marxistas não estavam geralmente preparados para repensar seu compromisso com a política na visão clássica de Marx. (modelo IV). Mas, o que é bastante interessante, isto está mudando. Parcialmente em resposta ao crescimento do Estado no Ocidente e na Europa Oriental, houve uma reavaliação, por parte de alguns marxistas, da ênfase liberal-democrática¹⁵⁴ na importância de liberdades e direitos individuais, bem como de grupos e órgãos que organizem suas atividades independente do Estado ou de controle partidário. O significado de certas inovações liberais democráticas tem sido, como o capítulo 8 irá mostrar em maiores detalhes, mais plenamente considerado.

Contudo, mesmo os melhores modelos contemporâneos de democracia partilham algumas limitações que surgem do fato de se concentrarem, acima de tudo, nas relações Estado-economia. Embora os marxistas tenham estendido o conceito de política para abranger as relações de poder da produção, nenhuma das tradições examinou adequadamente aqueles círculos viciosos de participação limitada ou não participação na política, ancorados em relações de dominação sexual ou racial ou ponderou sobre as implicações da obra de figuras como Wollstonecraft para a teoria democrática (veja pp. 72-7). Esta parcialidade e unilateralidade significa, inquestionavelmente, que as idéias dos modelos contemporâneos de democracia continuam limitadas. O marxismo, o pluralismo e outros enfoques não marxistas examinados até o momento parecem

todos partir da premissa de que o político coincide com a esfera pública do Estado e/ou com as relações econômicas e que estas últimas são o domínio correto da atividade e do estudo políticos. Portanto, o mundo das relações “privadas”, com suas demandas e oportunidades radicalmente assimétricas para os cidadãos, é excluído das análises. Como, exatamente, pode-se superar esta deficiência e, ao mesmo tempo, reconciliar algumas das mais importantes idéias das tradições liberal e marxista, continua a ser uma questão em aberto.

Da Estabilidade à Crise?

A década e meia que se seguiu à Segunda Guerra Mundial foi caracterizada por muitos como um período de consentimento, fé na autoridade e legitimidade. A longa guerra parece ter gerado uma maré de promessas e esperanças por uma nova era marcada por progressivas mudanças nas relações entre Estado e sociedade em ambos os lados do Atlântico. Na Grã Bretanha, a coroação da Rainha Elizabeth II em 1953 – pelo menos dois milhões de pessoas foram às ruas, mais de vinte milhões assistiram pela televisão, quase doze milhões ouviram pelo rádio – reforçou a impressão de um consenso social, um contrato social pós-guerra (Marwick, 1982, pp. 109-10). A monarquia representava tradição e estabilidade e o parlamento simbolizava responsabilidade e reforma. Nos E.U.A., a lealdade patriótica de muitos cidadãos parecia estar totalmente estabelecida. Como disse um comentarista, ecoando grande parte da opinião popular:

A América tem sido e continua a ser uma das nações mais democráticas do mundo. Aqui, muito mais do que em outros lugares, o público tem permissão de participar amplamente na produção de práticas sociais e políticas. O público não tem consciência de seu poder e o americano ordinário tende a ser um tanto arrogante sobre seu [sic] direito e competência para participar... O povo pensa que sabe o que quer e não está disposto a ser levado para pastos mais férteis. (Hacker, 1967, p. 68, citado por Margolis, 1983, p. 117)

Durante os anos do pós-guerra, os comentaristas políticos à direita e à esquerda do espectro político notaram o amplo suporte concedido às instituições centrais da sociedade. Uma crença no mundo da “livre empresa”, moderado e contido por um Estado intervencionista, foi reforçada pelos excessos políticos da direita (fascismo e nazismo na Europa central e do sul) e da esquerda (comunismo na Europa oriental). A Guerra Fria foi, ademais, uma imensa pressão que confinava todas as chamadas políticas “respeitáveis” ao centro da arena democrática. Comentando sobre este período na política inglesa, A. H. Halsey escreveu: “Liberdade, igualdade e fraternidade, todas elas fizeram progressos”. O pleno emprego e as crescentes oportunidades educacionais e ocupacionais marcaram esta época como um período “de elevada mobilidade ascendente e de lento florescimento da afluência em massa. A maré do consenso político fluiu forte por vinte anos ou mais” (Halsey, 1981, pp. 156-7). A existência deste consenso era, como vimos, fortemente apoiada por estudos acadêmicos como *The Civic Culture*, de Almond e Verba: sugeriu-se que o moderno Estado inglês, juntamente com outras das principais democracias ocidentais, gozava de um senso altamente desenvolvido de lealdade para com seu sistema de governo, um forte senso de respeito para com a autoridade política e atitudes de confiança (veja pp. 190-3).

As fronteiras da “nova política” foram definidas por um compromisso para com a reforma social e econômica; um esmagador respeito pelo Estado constitucional e o governo representativo; e o desejo de encorajar os indivíduos a se dedicarem a seus interesses e se dedicarem, ao mesmo tempo, aos interesses nacionais ou públicos. Subjacente a estas preocupações estava uma concepção do Estado como o meio mais adequado para a promoção do “bem” tanto para o individual quanto para o coletivo. Protegendo os cidadãos de interferências arbitrárias e ajudando os mais vulneráveis, os governos poderiam criar um amplo leque de oportunidades para todos. Quase todos os partidos políticos durante os anos 50 e 60 acreditavam que, uma vez no poder, eles deveriam intervir para reformar a posição dos privilegiados e ajudar a melhorar a posição dos desprivilegiados. Apenas os políticos de um Estado paternalista e intervencionista, encarnando preocupação e especialização, numa atitude de justiça e numa preocupação com o bem de cada cidadão em particular, seriam compatíveis com a idéia do bem-estar social.

Esta concepção de bem-estar, ou “social democrática”, ou “reformista” da política teve sua origem em algumas das idéias e princípios da democracia desenvolvimentista (veja o capítulo 3, pp. 105-9). Mas ela recebeu sua expressão mais clara nas políticas e linhas de conduta do Estado intervencionista (keynesiano) em expansão nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. O rápido crescimento econômico daqueles anos ajudou a financiar um programa, aparentemente, de maior bem-estar social. Mas, com a queda da atividade econômica no meio da década de 70, o Estado do bem-estar começou a perder seus atrativos e a ser atacado tanto pela esquerda (por ter feito poucas, ou não ter feito, incursões reais no mundo dos privilegiados e poderosos) e pela direita (por ser muito dispendioso e uma ameaça à liberdade individual). A coalizão de interesses que antes o apoiava e que incluía políticos de uma ampla variedade de partidos, sindicalistas compromissados com reformas sociais e industrialistas preocupados em criar um ambiente politicamente estável que favorecesse o crescimento econômico, começou a se romper. Se o Estado deveria receber um impulso “para frente” ou “para trás” tornou-se um ponto sujeito a intensas discussões. No processo, a “coalizão” de idéias que estava subjacente ao Estado do bem-estar começou a parecer ainda mais frágil. Pois a própria idéia do Estado do bem-estar incorpora elementos que oscilam desconfortavelmente entre os pólos do liberalismo e do socialismo e que parecem satisfazer defensores que não adotam qualquer “ismo” hoje. Ao argumentar em favor dos direitos individuais, somados a uma ação cuidadosamente guiada do Estado para proporcionar ainda mais igualdade e justiça para todos, os defensores de uma crescente esfera administrativa do Estado pavimentaram o caminho para um vasto programa de intervenção do Estado na sociedade civil. O problema é que muitos deles disseram relativamente pouco sobre as formas desejáveis de ação do Estado e, assim, ajudaram a engendrar, ou pelos menos alguns assim argumentam, o paternalismo, a burocracia e a hierarquia na e através da política estatal. As conseqüências para a dinâmica e a natureza da democracia foram consideráveis.

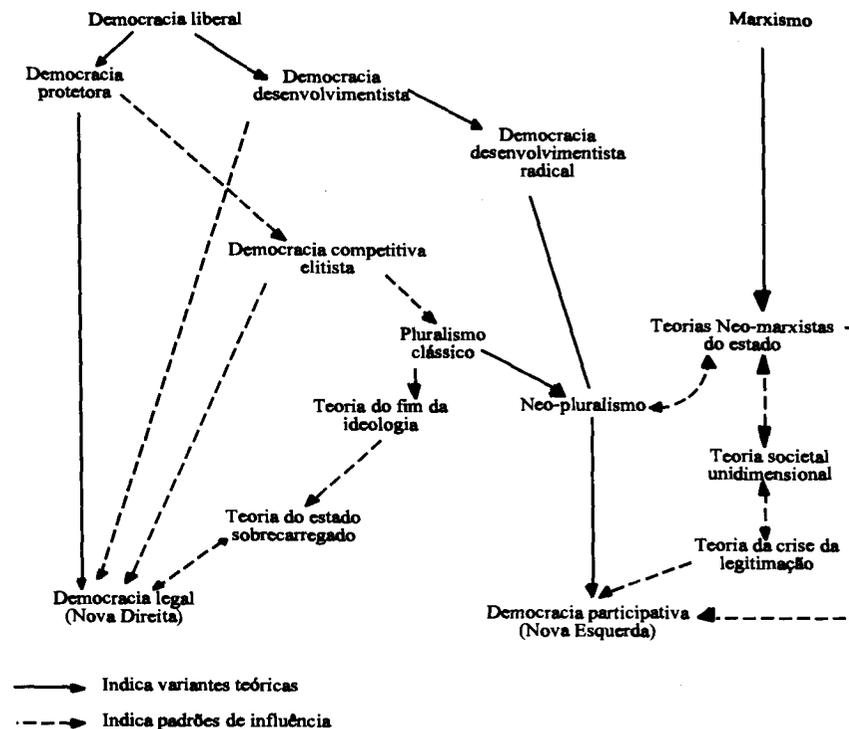


Figura 7.1 Trajetória dos modelos democráticos

Este capítulo continuará o exame da natureza das democracias liberais considerando, inicialmente, dois conjuntos de argumentos. O primeiro conjunto refere-se à natureza dos anos pós-guerra de “consenso” social (as teses do “fim da ideologia” e da “sociedade unidimensional”). O segundo conjunto lida com a erosão do consenso e a crescente “crise da democracia” do final dos anos 60 (teorias da “sobrecarga do governo” e da “crise da legitimação”). Cada conjunto de posições esclarece algumas das principais brechas na perspectiva política contemporânea. Durante o exame de cada conjunto, é apresentando o contexto para possibilitar um maior entendimento do verdadeiro Estado da política democrática, bem como de dois novos modelos de democracia: a “democracia legal” (o modelo da Nova Direita) e a “democracia participativa” (o modelo da Nova Esquerda), ambos discutidos no capítulo 8. A Figura 7.1 apresenta um esquema das relações amplas entre estas posições e as conecta a alguns modelos pertinentes examinados em capítulos anteriores.

Um breve aviso sobre a terminologia empregada. Ocorre que muitas das idéias da Nova Direita e da Nova Esquerda não são novas; algumas foram desenvolvidas muito tempo antes de se tornarem idéias proeminentes da Nova Direita e da Nova Esquerda (e será fácil reconhecer algumas graças às posições teóricas examinadas em capítulos anteriores). Apesar disso, as circunstâncias em que a Nova Direita e a Nova Esquerda emergiram ajudaram a dar uma força nova às “velhas” idéias. Além disso, elas estimularam inovações nos próprios conjuntos de idéias. É também notável como a Nova Direita surgiu, em parte, em amarga oposição à proeminência dos movimentos da Nova Esquerda (amplamente, uma variedade de agrupamentos socialistas, o movimento feminista, as campanhas ecológicas, o movimento pela paz) do final dos anos 60 e início dos 70. No final da década de 60, algo como uma renascença ocorreu na teoria política da democracia, embora fosse uma renascença marcada pela mais intensa polarização de pontos de vista. Este capítulo apresenta o background e o desenvolvimento destes pontos de vista e oferece, ao mesmo tempo, uma incursão crítica por eles. Ao fazê-lo, ele reúne alguns fios dos padrões de desenvolvimento e perspectivas das democracias liberais de hoje.

Uma ordem democrática legítima ou um regime repressivo?

Os analistas políticos, refletindo sobre as extraordinárias tormentas do mundo capitalista industrial do século vinte – duas guerras colossais, a revolução russa, a depressão dos anos trinta, o ascensão do fascismo e do nazismo – sentiram-se impressionados pela relativa harmonia política e social que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Cientistas políticos e sociólogos norte-americanos, ingleses e europeus, trabalhando no final dos anos 50 e início dos 60, tentaram desenvolver explicações para este estado de coisas. Um grupo proeminente, argumentando dentro da estrutura do pluralismo clássico, desenvolveu a tese do “fim da ideologia”. Esta tese estava acentuadamente sintonizada com as idéias expressas durante o final dos anos 50 e início dos 60 na mídia, nos principais partidos políticos, nos círculos políticos oficiais e em muitas das organizações do movimento trabalhista. Outro grupo muito menor expressou uma visão radicalmente discordante: ele ofereceu uma interpretação dos eventos que encontrou pouca, ou nenhuma, simpatia nas principais instituições do Estado, da economia e da cultura, embora tivesse um grande impacto sobre os estudantes e sobre o novo movimento radical de protestos dos anos 60. Este segundo grupo, argumentando dentro de uma estrutura marxista modificada, analisou o chamado “fim da ideologia” como a concretização de uma ordem altamente repressora: “a sociedade unidimensional”.⁴³

⁴³ Observe-se que, a menos que o contrário seja indicado, os escritores de ambos os grupos estavam falando de tendências das sociedades industriais do Ocidente em geral.

Por “fim da ideologia” Lipset, um dos mais conhecidos expoentes desta posição, queria se referir a um declínio no apoio dado por intelectuais, sindicatos e partidos políticos de esquerda ao que ele chamava de “agitar da bandeira vermelha”; ou seja, ao projeto socialista definido pelo marxismo-Lêninismo (Lipset, 1963). Os fatores gerais que explicavam esta situação eram o desaparecimento do marxismo-Lêninismo como uma ideologia atrativa à luz de seu registro como sistema político na Europa oriental e a resolução dos problemas-chave das sociedades capitalistas industriais do Ocidente. Mais especificamente, Lipset argumentou que, dentro das democracias ocidentais, “as questões ideológicas que dividem a esquerda e a direita foram reduzidas a um pouco mais ou um pouco menos de intervenção do Estado na economia como proprietário e como planejador” e que “faz, na verdade, pouca diferença qual partido político controla a política doméstica das nações individuais”. Tudo isso reflete, argumentava ele, o fato de que os problemas políticos fundamentais da revolução industrial foram resolvidos: “os trabalhadores obtiveram cidadania política; os conservadores aceitaram o Estado de bem-estar; a esquerda democrática reconheceu que um aumento no poder geral do Estado traz consigo mais perigos à liberdade do que soluções para problemas econômicos” (Lipset, 1963, pp. 442-3).

Argumentando em linhas paralelas às de Almond e Verba, Lipset afirmou que um consenso fundamental sobre valores políticos gerais – em favor da igualdade, das conquistas e dos procedimentos da democracia – conferia legitimidade aos arranjos políticos e sociais atuais. Portanto, as democracias ocidentais iriam gozar de um futuro definido por progressiva estabilidade, convergência de pontos de vista políticos das classes econômicas, partidos e Estados e a constante erosão dos conflitos.

Butler e Stokes, concentrando-se particularmente nas mudanças na Inglaterra, ofereceram argumentos análogos (1974, pp. 193-208). Um de seus temas centrais é o declínio da relevância das classes sociais para a política. A prosperidade econômica nos anos do pós-guerra tinham levado ao alcance dos mercados de massa novos tipos de bens e serviços, enquanto que o Estado de bem-estar tinha substancialmente reduzido os “bolsões de pobreza” remanescentes. As diferenças entre padrões de vida e hábitos sociais entre as pessoas das classes trabalhadoras e médias tinham diminuído e a mobilidade social tinha “acrescentado pontes sobre as divisões de classes”. Conseqüentemente, a “disposição do eleitorado em responder à política em termos de classe tinha sido enfraquecida”. Este processo de (aparente) “desalinhamento” das classes levou Butler e Stokes a afirmarem um movimento para o “terreno central” na política inglesa. Embora as evidências subseqüentes de um comportamento “volátil” por parte do eleitorado também tenham sido examinadas por eles, há pouco, ou nada, em sua obra que sugere que a legitimidade do Estado poderia ser colocada em dúvida. Suas conclusões ecoam a idéia de Lipset de que a “boa sociedade”, definida por ele como uma sociedade de crescente afluência e liberdade democrática, estaria sendo estabelecida progressivamente.

Os teóricos do “fim da ideologia”, ou do fim da política de classes, ofereceram uma interpretação da vida política após a Segunda Guerra Mundial que Marcuse, que tornou famosa a tese da “sociedade unidimensional”, rejeitou (Marcuse, 1964).

Contudo, como já observado, há um ponto de partida comum: uma tentativa de explicar a aparição da harmonia política no capitalismo ocidental nos anos imediatamente após a guerra.

A análise de Marcuse começou apontando uma multiplicidade de forças que estavam se combinando para ajudar a administração e o controle da economia moderna. Primeiro ele observou o espetacular desenvolvimento dos meios de produção, o resultado da crescente concentração do capital, mudanças radicais na ciência e na tecnologia, a tendência no sentido da mecanização e da automação e a progressiva transformação da administração em burocracias privadas cada vez maiores. Segundo, ele enfatizou a crescente regulamentação da livre competição, uma conseqüência da intervenção do Estado que tanto estimulou quanto apoiou a economia e levou à expansão da burocracia pública. Terceiro, ele descreveu uma reordenação das prioridades nacionais devido a eventos internacionais e a permanente ameaça de guerra (Guerra Fria), a chamada “ameaça do comunismo” e a sempre presente possibilidade de uma catástrofe nuclear. Em resumo, as tendências predominantes na sociedade estavam levando, argumentava Marcuse, ao estabelecimento de maciças organizações públicas e privadas que ameaçavam engolfar a vida social.

Uma conseqüência crucial deste estado de coisas foi o que Marcuse chamou de “despolitização”: a erradicação das questões políticas e morais da vida pública causada por uma obsessão com a técnica, a produtividade e a eficiência. A dedicação exclusiva à produção por lucro por parte de pequenas e grandes empresas e o apoio sem questionamentos por parte do Estado a este objetivo em nome do crescimento econômico, definiu uma agenda política altamente limitada: criou uma situação na qual os assuntos públicos se voltaram meramente para o debate de diferentes meios – o fim é dado, ou seja, mais e mais produção. A despolitização resultou da difusão da “razão instrumental”: a difusão da preocupação com a eficiência de diferentes meios com respeito a fins pré-definidos.

Este estado de coisas foi reforçado ainda mais, de acordo com Marcuse, pela maneira como as tradições culturais das classes, regiões e minorias étnicas subordinadas foram afogadas pela “cultura empacotada” produzida pela mídia de massas. A mídia de massas é moldada, em grande parte, pelas preocupações da indústria da propaganda, com seu incansável esforço para aumentar o consumo. O efeito, argumentava ele, é uma “falsa consciência”; ou seja, um estado de percepção no qual o povo não mais considera ou sabe quais são seus reais interesses. O mundo de maciças burocracias públicas e privadas que se dedicam à produção lucrativa corrompe e distorce a vida humana. A ordem social, integrada pela estreita conexão entre a indústria e o Estado, é repressiva e profundamente “indigna”. Contudo, a maioria das pessoas não a reconhece como tal. Marcuse analisou contra-tendências a este estado de coisas, mas sua ênfase geral, pelo menos em seu livro *One Dimensional Man*, foi sobre a forma como o culto da afluência e do consumerismo (na moderna sociedade capitalista industrial) criou modos de comportamento que são adaptativos, passivos e aquiescentes. Contra o retrato da ordem política (de Schumpeter a Lipset) como sendo algo baseado em um consentimento genuíno e na legitimidade, Marcuse enfatizou a

maneira como ela é sustentada por forças ideológicas e coercitivas. As pessoas não têm escolha ou chance de pensar sobre em que *tipo* de sistema produtivo gostariam de trabalhar, de que *tipo* de democracia gostariam de participar, que *tipo* de vida gostariam de criar para si mesmas. Se desejam conforto e segurança, elas têm de se adaptar aos padrões do sistema político e econômico. Elas têm de ir trabalhar, subir na vida e fazer o melhor uso possível das oportunidades que lhes forem oferecidas; outrossim, elas se vêem pobres e marginalizados à toda ordem. A idéia do “governo do povo” continua a ser um sonho.

Os detalhes das teorias acima não são tão importantes quanto suas afirmativas gerais. Pois, a despeito de muitas diferenças – diferenças que se centram na idéia da legitimidade da ordem política ser genuína ou inventada –, tanto os teóricos do fim da ideologia como os da unidimensionalidade enfatizam (a) um elevado grau de aceitabilidade e integração entre todos os grupos e classes na sociedade e (b) que a estabilidade do sistema político e social é reforçada como resultado. O argumento dos dois capítulos anteriores sugere que devem-se lançar dúvidas sobre estas duas afirmativas. Os resultados da pesquisa, analisados em termos de atitudes e opiniões políticas, indicaram que nem um sistema de “valores compartilhados” nem um sistema de “dominação ideológica” conferiam legitimidade à política democrática desde 1945. A situação era muito mais complicada. Ademais, as complicações eram agudamente aumentadas pelas dificuldades que a literatura sobre o consenso já tinha inventado, fosse ela voluntária ou não; ou seja, a seqüência de eventos que se seguiam à sua publicação. A imagem simples de harmonia política e prosperidade estável do pós-guerra foi seriamente comprometida por uma grande variedade de desenvolvimentos econômicos, políticos e culturais nos anos 60 e 70. Como a prosperidade das economias ocidentais foi questionada, também o foi a ilusão de que a aquiescência por parte da massa do povo significava legitimidade para a ordem política.

As crescentes dificuldades econômicas, os cortes em muitas economias ocidentais, os crescentes problemas para atender aos custos do Estado do bem-estar, os crescentes sinais de desilusão com os partidos políticos dominantes e com o sistema partidário, o ceticismo eleitoral para com as afirmativas dos políticos: tudo isso eram sinais indicando que, dentro do Estado e subjacente a ele e aos sistemas políticos de forma mais geral haviam dificuldades profundamente estruturadas. (Para uma discussão destes temas em relação à Inglaterra, veja Held, 1984. Para uma visão geral das principais tendências norte-americanas, veja Cohen e Rogers, 1983; Krieger, 1986). Embora o Estado estivesse se tornando muito mais complexo, no geral, ele era muito menos monolítico e menos capaz de impor direções claras do que Marcuse tinha sugerido e menos legítimo do que os proponentes do “fim da ideologia” tinham pensado. No final dos anos 60, poucos negaram que o dissenso era algo freqüente: a certeza e confiança do terreno central (e, em grande parte, das classes médias e altas) estavam desaparecendo; e o consentimento condicional ou instrumental de segmentos das classes trabalhadoras parecia estar dando lugar a uma progressiva desilusão e conflito.

Nem a teoria do “fim da ideologia” nem a da “unidimensionalidade” podem

responder adequadamente pela relação entre Estado e sociedade, pela instabilidade da economia e da política governamental e pela persistência e aumento da tensão e dos conflitos que emergiram nos anos do pós-guerra. Embora estes fenômenos não tenham culminado em um grande ataque revolucionário ao Estado (exceto na França, onde os eventos, pode-se argumentar, chegaram perto disso) e à clara defesa de um novo modelo de democracia, eles certamente constituíram um severo teste à própria fundação da ordem política. À medida que os anos 60 passavam, parecia que a crise do Estado democrático liberal estava se desenvolvendo. Qual, exatamente, era a natureza dessa crise? Como suas dimensões deveriam ser analisadas? Quais eram suas origens e causas?

Estado sobrecarregado ou crise de legitimação?

O que é uma crise? É preciso traçar uma distinção entre uma crise parcial, de um lado (ou fase de instabilidade limitada), e uma crise que pode levar à transformação da sociedade, do outro. A primeira refere-se a fenômenos tais como o ciclo negócios-política, envolvendo altas súbitas e recessões na atividade econômica e que têm sido um aspecto crônico das economias do capitalismo moderno (e do socialismo). A segunda refere-se ao esfacelamento do núcleo, ou princípio organizacional, de uma sociedade; ou seja, à erosão ou destruição daquelas relações sociais que determinam o âmbito e os limites da mudança, entre outras coisas, da atividade política e econômica. Uma crise deste segundo tipo, à que me referirei aqui como uma “crise com potencial transformativo”, envolve desafios ao próprio núcleo da ordem política e social.

Em marcado contraste com aqueles analistas políticos dos anos cinquenta e início dos sessenta que falavam de “integração”, “consenso”, “estabilidade política”, etc., aqueles que pensaram sobre o final dos anos 60 e sobre os anos 70 chegaram a conclusões quase opostas. A obra recente de cientistas políticos e sociólogos políticos reflete preocupações com um “esfacelamento do consenso”, “uma crise da democracia” e o “declínio político e econômico”. Esta seção apresentará brevemente os argumentos de duas teorias contrastantes sobre a crise, teorias que tentam compreender os eventos dos anos 60 e início dos 70 e as conseqüências que tiveram para todo o moderno sistema estatal, das instituições representativas aos escritórios administrativos. O contraste é, novamente, entre teóricos que argumentam a partir de premissas de uma teoria pluralista da política e aqueles que argumentam a partir de premissas da teoria marxista. Ambos os grupos de teóricos, deve-se enfatizar, são fortemente “revisionistas”: eles modificaram substancialmente as teorias de onde tiraram seu ponto de partida.

O primeiro grupo, argumentando desde premissas pluralistas, pode ser denominado de teóricos do “governo sobrecarregado”; o segundo grupo, que argumenta com premissas marxistas, desenvolveu a teoria da “crise da legitimação”. Os escritores que discutem o “governo sobrecarregado” incluem Brittan (1975, 1977), Huntingdon (1975), Nordhaus (1975), King (1976) e Rose e Peters (1977). A teoria da “crise da legitimação”

foi desenvolvida, entre outros, por Habermas (1976) e Offe (1984), cuja posição básica já foi apresentada.⁴⁴ Para os propósitos deste capítulo, é desnecessário acompanhar todos os detalhes das análises destes autores ou acompanhar as diferenças de ênfase entre eles. Será o bastante apresentar amplos sumários gerais das duas posições.

Deve-se enfatizar que estas duas análises contrastantes das crises que o moderno Estado democrático enfrenta se concentram na possibilidade da “crise com potencial transformativo”. Mas, enquanto os teóricos da sobrecarga estão claramente avisando que a mesma é um perigo para o Estado (e sugerem medidas para contê-la e controlá-la), os teóricos da “crise da legitimação” a vêm como apresentando difíceis dilemas políticos e, ao mesmo tempo, um potencial para mudanças decisivas, progressivas e radicais. É também notável como os teoremas da sobrecarga se mostraram influentes nos círculos políticos partidários e foram muito discutidos de forma genérica pela mídia de massas. As teorias da crise da legitimação permaneceram, em grande parte, como província de alguns poucos analistas políticos, embora, recentemente, elas tenham conquistado influência em círculos acadêmicos mais gerais.

Para ajudar na compreensão destes argumentos, os principais passos de cada um estão apresentados nas figuras 7.2 e 7.3. Cada um destes passos é brevemente discutido abaixo, bem como alguns dos principais pontos conectados a eles, para ilustrar a política contemporânea.

O governo sobrecarregado

(1a) Um ponto de partida pluralista: as teorias do Estado sobrecarregado freqüentemente caracterizam as relações de poder em termos de fragmentação: o poder é compartilhado e trocado por numerosos grupos representando interesses diversos e concorrentes. Portanto, os resultados políticos advêm de numerosos processos e pressões; os governos tentam mediar e adjudicar entre demandas.

(1b) A sociedade de mercado do pós-guerra mais o sucesso anterior da política econômica keynesiana geraram uma crescente afluência das massas e a prosperidade geral dos anos do pós-guerra, por exemplo, os surtos de aumento dos bens de consumo, novas moradias, difusão das indústrias da televisão e de entretenimento.

(2) Conseqüentemente, as expectativas aumentaram, ligadas a padrões mais altos de vida, por exemplo, incrementos anuais na renda e no bem-estar, disponibilidade de escolas e maior nível educacional.

(3) As aspirações são reforçadas por um “declínio da deferência” ou respeito pela autoridade e pelo status. Isso é, em si, o resultado, entre outras coisas, da crescente afluência, do bem-estar “livre”, da saúde e da educação, que minaram a iniciativa e a responsabilidade privadas e as ideologias igualitárias e meritocráticas que prometeram

⁴⁴ Tanto a teoria da sobrecarga quanto a da crise da legitimação foram produzidas tendo como referência desenvolvimentos gerais nas sociedades capitalistas democráticas liberais. Seus defensores acreditam que elas são aplicáveis a muitos Estados nestas sociedades.

muito mais do que poderia realisticamente ser conquistado.

(4) Neste contexto, os grupos pressionaram intensamente os políticos e os governos para que atendessem seus interesses e ambições particulares, por exemplo, maiores salários (a maioria dos grupos de empregados), proteção dos empregados nos setores industriais em declínio (alguns sindicatos), maiores taxas de juros (bancos), menores taxas de juros (devedores, inclusive a indústria doméstica), baixos preços (grupos de consumidores), preços mais altos (algumas organizações comerciais).

(5) Para assegurar o máximo de votos, os políticos com demasiada freqüência prometiam mais do que podiam dar e, algumas vezes, prometiam atender conjuntos de demandas contraditórios e, portanto, impossíveis: competição entre partidos leva a uma espiral de promessas ainda maior.

(6) Assim, as aspirações são reforçadas; os partidos políticos são vistos como meios concorrentes para o mesmo fim, ou seja, melhores padrões de vida.

(7) No governo, os partidos, com demasiada freqüência, se dedicam a estratégias de apaziguamento por temor de perder votos futuros. Uma "ação firme" para, por exemplo, colocar a economia no "caminho certo" ou lidar com "jovens transgressores" é raramente, ou nunca, tomada.

(8) As estratégias de apaziguamento e a dedicação ao auto-interesse por parte dos administradores leva ao surgimento de um número cada vez maior de órgãos estatais (na saúde, na educação, nas relações industriais, para os preços e a renda, etc.) de proporções cada vez mais incontroláveis. As burocracias "sem rosto" que se desenvolveram freqüentemente não são capazes de atender aos fins para os quais foram originalmente projetadas.

(9) O Estado é cada vez menos capaz de proporcionar uma administração firme e efetiva, uma vez que tem de enfrentar, por exemplo, os custos ascendentes de seus programas. Os gastos públicos se tornam excessivos e a inflação é apenas um dos sintomas do problema.

(10) À medida que o Estado se expande ele destrói progressivamente a esfera da iniciativa individual, o espaço para o "empreendimento livre e privado".

(11) Um círculo vicioso é criado (vá à seção 4 da figura 7.2 e continue a seguir o processo) que só pode ser rompido, entre outras coisas, por uma liderança política "firme", "decisiva", menos sensível às pressões e demandas democráticas.

A crise da legitimação do Estado

Os teóricos da sobrecarga argumentam, em essência, que a forma e a operação das instituições democráticas são, atualmente, *disfuncionais* para a regulamentação eficiente das questões econômicas e sociais, uma posição amplamente compartilhada pela Nova Direita (Alguns dos teóricos do Estado sobrecarregado são, de fato, defensores de posições da Nova Direita, embora isso não seja, de forma alguma, verdade para todos eles; cf. Huntingdon, 1975; King, 1976). Em contraste, os teóricos da crise

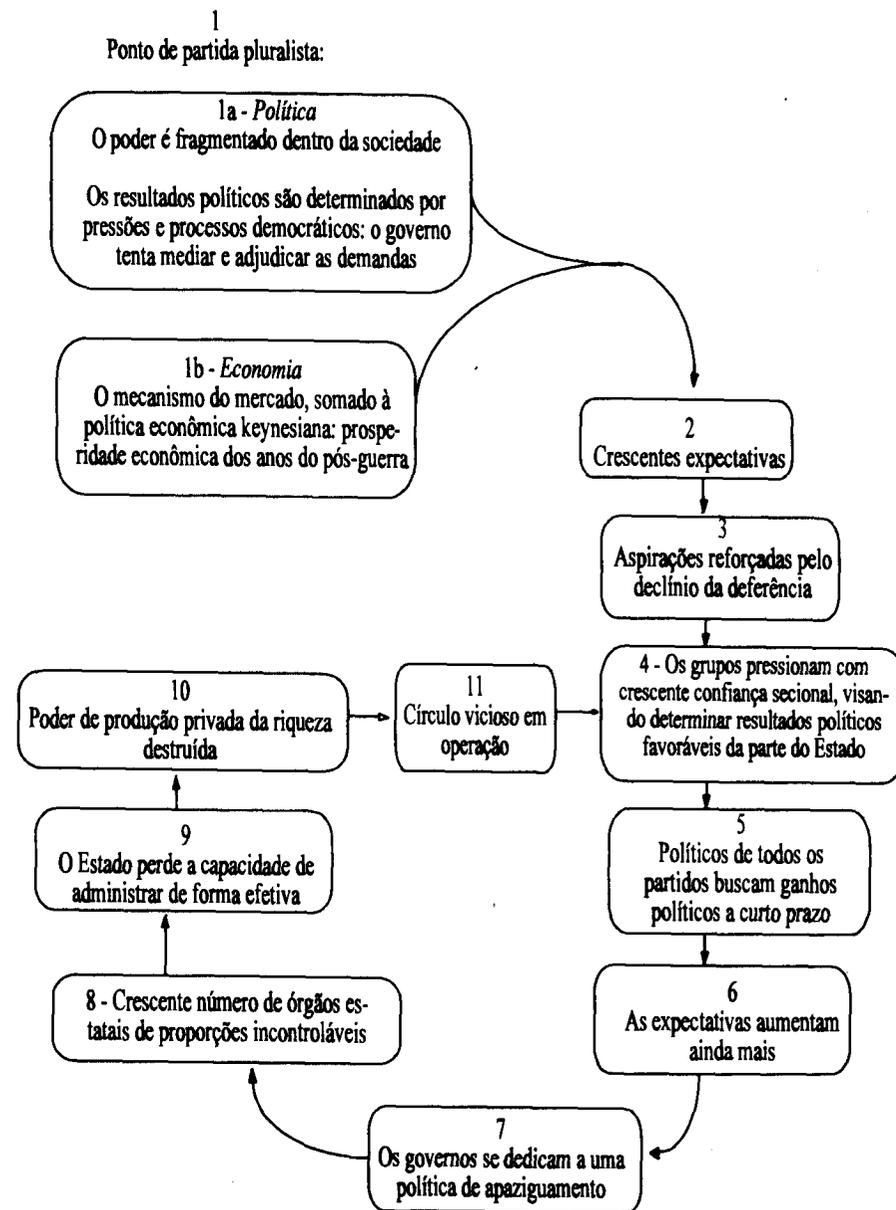


Figura 7.2 Governo sobrecarregado: crise do estado liberal democrático do bem-estar

legitimação afirmam que apenas concentrando-se nas relações de classes e nas restrições à política impostas pelo capital, pode-se estabelecer uma base adequada para a compreensão das tendências atuais de crise. Os principais elementos de sua teoria são os seguintes:

(1a) Um ponto de partida marxista: enquanto os partidos políticos competem pelo poder por meio das regras formais do processo democrático e representativo, seu poder é severamente restringido pela dependência do Estado dos recursos gerados, em grande medida, pela acumulação privada de capital. O Estado deve tomar decisões que sejam compatíveis, a longo prazo, com os interesses comerciais (do capital) e, ao mesmo tempo, parecer um agente neutro entre todos os interesses (de classes), de modo que o suporte da massa eleitoral possa ser mantido.

(1b) A economia é organizada através da apropriação privada de recursos que são socialmente produzidos (ou seja, produzidos por meio de uma complexa rede de interdependência entre as pessoas). A produção é organizada para maximizar o lucro. O "Estado keynesiano" do período imediatamente após a guerra ajudou a sustentar duas décadas de notável prosperidade.

(2) Mas a economia é inerentemente instável: o crescimento econômico é constantemente perturbado por crises. Os efeitos cada vez mais extensos das mudanças dentro do sistema (altos índices de desemprego e inflação são as baixas e os picos do ciclo política-negócios) e/ou o impacto de fatores externos (falta de matérias-primas como resultado de eventos da política internacional, por exemplo) têm de ser cuidadosamente administrados.

(3) Conseqüentemente, para que a ordem política e econômica das sociedades seja mantida, uma extensa intervenção do Estado torna-se necessária. As principais preocupações do Estado se tornam o sustento da economia capitalista e a administração dos antagonismos de classe (por meio de órgãos, por exemplo, de previdência, segurança social e da lei e da ordem). O Estado deve agir constantemente para assegurar a aquiescência e o suporte de poderosos grupos, especialmente da comunidade comercial e dos sindicatos.

(4) Para evitar crises políticas e econômicas, os governos assumem a responsabilidade por um número cada vez maior de áreas da economia e da sociedade civil, por exemplo, o resgate de indústrias em dificuldades. Por que? Porque a falência de uma grande empresa ou banco tem, entre outras coisas, implicações para numerosos empreendimentos aparentemente sólidos, comunidades inteiras e, portanto, para a estabilidade política.

(5) Para atender a seus papéis cada vez mais diversificados, os governos e o Estado de modo mais geral têm de expandir suas estruturas administrativas (por exemplo, o aumento do número de funcionários públicos), aumentando assim sua própria complexidade interna. Esta crescente complexidade, por sua vez, produz uma crescente necessidade por cooperação e, o que é mais importante, requer a expansão do orçamento do Estado.

(6) O Estado deve financiar a si mesmo por meio de impostos e empréstimos

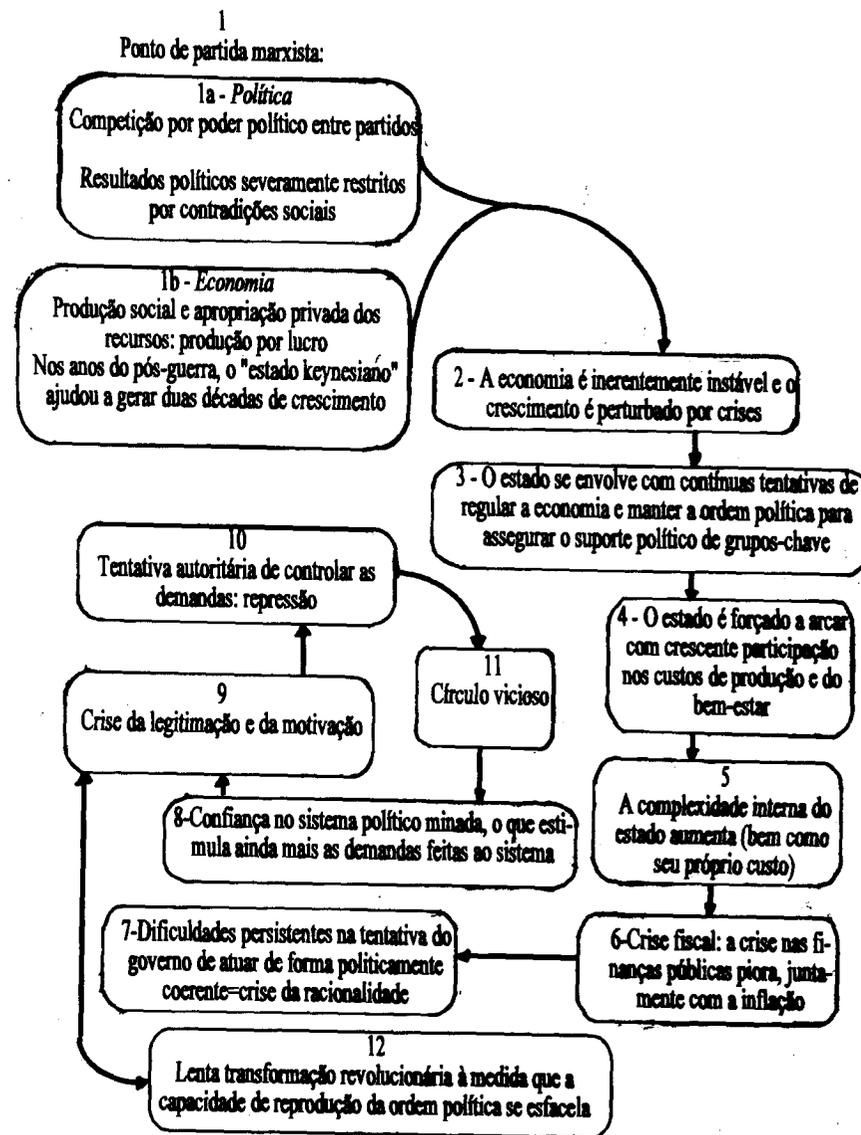


Figura 7.3 Crise da legitimação: crise do estado capitalista democrático

tomados do mercado de capitais, mas não pode fazer isso de modo a interferir com o processo de acumulação e ameaçar o crescimento econômico. Estas restrições ajudam a criar uma situação de quase permanente inflação e crise nas finanças públicas.

(7) O Estado não pode desenvolver estratégias políticas adequadas dentro dos limites das restrições sistemáticas que encontra; o resultado é um padrão de contínua mudança e esfacelamento da política e planejamento governamentais (por exemplo, um método de “parada-partida” na economia, o uso flutuante de uma política de rendas). Habermas e Offe referem-se a isso como a “crise da racionalidade”, ou a “crise da administração racional”. O Estado, controlado por um partido de direita, não pode reduzir drasticamente seus custos e gastos por temor que o poder dos sindicatos (ou de outros grupos de protesto) produza um rompimento em larga escala; o Estado, controlado por um partido de esquerda, não pode se dedicar de forma eficiente a políticas socialistas fortes porque a confiança nos negócios seria minada e a economia poderia ser drasticamente enfraquecida. Portanto, os governos de diferentes tendências vêm e vão e a política se esfacela e muda.

(8) A crescente intervenção do Estado na economia e em outras esferas atrai a atenção para questões de escolha, planejamento e controle. A “mão do Estado” é mais visível e inteligível do que a “mão invisível” do mercado. Cada vez mais áreas da vida são vistas pela população em geral como politizadas, ou seja, como sendo submetidas ao controle potencial do Estado (por meio do controle do governo). Este desenvolvimento, por sua vez, estimula demandas cada vez maiores feitas ao Estado, por exemplo por participação e consulta antes da tomada de decisões.

(9) Se estas demandas não podem ser atendidas dentro de alternativas disponíveis, o Estado pode enfrentar uma “crise de legitimação e motivação”. Lutas, entre outras coisas, pelo controle dos locais de trabalho, a natureza da qualidade dos produtos e serviços do Estado, poderiam transbordar além das fronteiras das instituições existentes de administração econômica e controle político.

(10) Nesta situação, um “Estado forte” pode surgir: um Estado que coloca a “ordem” acima de tudo o mais, reprimindo dissensões e dissipando crises pela força. Estados autoritários esmagaram a maioria das formas de oposição no final das décadas de trinta e quarenta no centro e no sul da Europa. Não se pode desconsiderar a possibilidade de uma nova ocorrência de tais tentativas ou, o que é muito mais provável, que os governos representativos usem táticas cada vez mais violentas.

(11) Se um dos dois cenários da seção 10 ocorrerem, um círculo vicioso pode ser gerado. Volte à seção 8 (figura 7.3) e prossiga.

(12) Contudo, a transformação fundamental do sistema não pode ser desconsiderada: é improvável que de *um* evento resulte a derrocada do poder do Estado; é mais provável que esta seja marcada por um processo, a contínua erosão da capacidade da ordem existente de se reproduzir e o progressivo surgimento de instituições socialistas alternativas, por exemplo, órgãos estatais que assumam mais indústrias como propriedade pública, organização estatal de maiores recursos de acordo

com a necessidade de lucro, a extensão da democracia nos locais de trabalho e nas comunidades.

Teorias da crise: uma avaliação

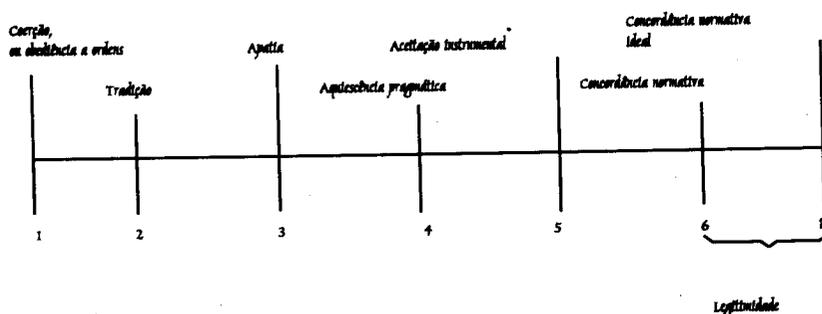
Como devemos avaliar duas teorias contrastantes de crescentes crises políticas nas democracias ocidentais? Existem muitas diferenças significativas entre as teorias do governo sobrecarregado e as da crise da legitimidade, algumas das quais serão discutidas abaixo. Apesar disso, elas também parecem partilhar uma tendência comum. Primeiro, o poder do governo ou, de forma mais geral, do Estado, é a capacidade para uma ação política efetiva. Como tal, o poder é a facilidade dos agentes em agirem dentro de instituições e coletividades, de aplicar os recursos desta instituições e coletividades a fins escolhidos, mesmo que os arranjos institucionais reduzam o âmbito de suas atividades. Segundo, o poder do Estado democrático depende, em última instância, da aceitação de sua autoridade (teóricos da sobrecarga) ou de sua legitimidade (teóricos da crise da legitimação). Terceiro, o poder do Estado (medido por sua capacidade de resolver as exigências e dificuldades que enfrenta) está sendo progressivamente erodido. O Estado democrático liberal está se tornando cada vez mais incapacitado ou ineficiente (teóricos da sobrecarga, seções 7-9) ou dotado de pouca racionalidade (teóricos da crise da legitimação, seção 7). Para os teóricos da sobrecarga, as relações “tensas e forçadas” entre o governo e os grupos sociais pode ser explicada pelas excessivas demandas relacionadas, entre outras coisas, ao aumento das expectativas e ao declínio da deferência. Os teóricos da crise da legitimação, por sua vez, concentram-se na forma com que uma crescente intervenção do Estado mina valores e normas tradicionalmente inquestionáveis e politiza um número cada vez maior de questões, ou seja, abre-as ao debate e ao conflito político.

Embora a ênfase das obras de Offe e de Habermas concentre-se mais explicitamente na legitimação, os teóricos da sobrecarga e da crise da legitimação afirmam que o poder do Estado está sendo erodido diante das crescentes demandas: em um caso, as demandas são consideradas “excessivas”; no outro, elas são consideradas como o resultado virtualmente inevitável das contradições nas quais o Estado está enredado. Mas, de acordo com ambas as teorias, o poder do Estado e a estabilidade política se alteram com as mudanças no padrão dos valores e das normas. Conquanto ambas as teorias ofereçam várias análises importantes, elas também levantam algumas questões fundamentais: a autoridade ou legitimidade do moderno Estado democrático está sendo erodida ao ponto onde estaríamos justificados em falar de uma crescente crise política com potencial transformador? O Estado está se tornando cada vez mais vulnerável a tormentas políticas e sociais?

Existem três objeções fundamentais ao “fio comum” que perpassa as teorias da sobrecarga e da crise da legitimação. Primeiro, não há evidência empírica clara para apoiar a afirmativa de uma crise da autoridade ou legitimidade do Estado e que está

piorando progressivamente. Segundo, não é óbvio que o poder do Estado está sendo erodido. Tanto a teoria da sobrecarga quanto a da crise da legitimação tendem a tratar o Estado moderno como uma caixa "vazia" pela qual as coisas passam. Este ponto de vista fundamentalmente subestima as capacidades e recursos do próprio Estado, que derivam, por exemplo, de seus aparatos burocrático, administrativo e coercitivo. Finalmente, embora *governos* em particular possam se tornar vulneráveis quando os cidadãos não lhe conferem legitimidade, o *Estado* em si não se torna, necessariamente, mais vulnerável, ao colapso e à desintegração. É importante dizermos alguma coisa, brevemente, sobre cada um destes pontos.

Para abordarmos a questão da erosão ou não da autoridade ou legitimidade do Estado democrático liberal, é útil recordarmos as diferentes bases nas quais as instituições políticas podem ser aceitas, introduzidas no capítulo 5 (pp. 194-5). Estas bases estão apresentados na escala abaixo:



De acordo com alguns analistas políticos e sociais (por exemplo, Schumpeter), o próprio fato de que os cidadãos aceitam as regras ou leis significa que a política ou as instituições políticas são aceitas, ou seja, legitimadas. Mas o problema com a concepção de legitimidade, como observado no capítulo 5, é que ela não leva em conta as possíveis bases para se obedecer a um comando, aceitar uma regra, ou concordar ou consentir com alguma coisa. Na discussão a seguir, o termo legitimidade será empregado no sentido de que as pessoas seguem regras e leis porque as consideram realmente corretas e dignas de respeito. Uma ordem política legítima é aquela que é normativamente sancionada por sua população. (Embora a distinção entre as categorias 6 e 7 seja importante, ela não será discutida aqui; o uso direto da idéia de uma concordância normativa ideal só será feito no capítulo 9.)

É importante enfatizar que a categoria 5 da escala é ambígua: ela pode ser interpretada como uma forma mais fraca de legitimidade mas, uma vez que a aceitação ou consentimento é instrumental ou condicional, ela não será tomada neste sentido.

Pois, quando a aceitação é instrumental, isso significa que o estado de coisas existente é apenas tolerado, ou então que a aceitação é concedida com o propósito de assegurar algum outro fim desejado. Se o fim não for atingido, a situação original não se tornará mais agradável; a maior probabilidade é que ela se tornará muito menos agradável.

Muitos autores se mostraram críticos, para enfatizar um ponto já mencionado, das afirmativas de que o consenso de valor ou um sistema comum de atitudes e crenças políticas, seja algo difundido. Esta visão crítica é partilhada por estudos recentes (veja Mann, 1973; Abercrombie *et al.*, 1980; Kavanagh, 1980; Moss, 1982). Os estudos geralmente revelam uma atitude afirmativa para com as instituições políticas existentes nas classes média e alta. Contudo, eles também mostram que esta atitude "não se estende muito para baixo na hierarquia da estratificação". O dissenso e a frustração são comuns entre alguns grupos da classe trabalhadora e estão associados com o consentimento instrumental ou condicional, não com a afirmação. A extensão em que o Estado, o parlamento e a política são considerados como legítimos ou "dignos" está, em medida significativa, relacionada com a classe.⁴⁵

Este fenômeno é novo? E é evidência relevante de uma crescente crise da autoridade do Estado (teóricos da sobrecarga) ou da legitimidade e da motivação (teóricos da crise da legitimação)? Não parece haver muita evidência para apoiar estas idéias. Primeiro, como argumentado no capítulo 6, é duvidoso que a legitimidade nos anos do pós-guerra tenha sido conferida com tanta freqüência como muitas vezes se pensou. Segundo, embora o dissenso e o conflito sejam raros, não é aparente que um potencial maciço para o protesto tenha *aumentado*, exigindo crescente participação no processo político de tomada de decisões e o desenvolvimento de extensas críticas da ordem econômica e política existente. Terceiro, o amplo ceticismo e desinteresse de muitos homens e mulheres em sua atitude para com as formas tradicionais de política não deu lugar à clara ausência de imagens de alternativas, exceto em meio a grupos um tanto marginais. Mas e os sinais do conflito, os severos desafios (mencionados anteriormente) à forma como os recursos e os direitos são distribuídos?

Em resumo, *não é o caso* que a ideologia tenha sido "revertida", ou que um mundo unidimensional tenha desabado, ou que a autoridade do Estado esteja subitamente em declínio porque as demandas se tornaram excessivas, ou que a legitimidade está agora corroída; é que o cinismo, o ceticismo e o afastamento de muitas pessoas hoje não pode, algumas vezes, ser contrabalanceado por consolos suficientes e/ou promessas de benefícios futuros à medida que a economia e os sucessivos governos encontram

⁴⁵ O foco destas obras é na atitude política na Inglaterra, com alguma referência comparativa a outros países, notadamente os Estados Unidos. Este foco pode parecer um tanto estreito, mas a Inglaterra é um caso particularmente interessante devido ter sido tomada com tanta freqüência como um exemplo do modelo pluralista (veja, por exemplo, Beer, 1969; cf. Beer, 1982). Contudo, deve-se ter em mente que a pesquisa sobre as atitudes políticas do Estado e do sistema parlamentar não foram extensas e, muitas vezes, deixam muito a desejar.

problemas que parecem ser cada vez piores. A desconfiança frequentemente expressa foi e pode ser traduzida em várias ações. As possibilidades de instâncias antagônicas contra o Estado – prefiguradas ou antecipadas na aversão que as pessoas têm pelos políticos, no respeito pelo local e pelo senso comum de pessoas ordinárias e na rejeição de “especialistas” – estão presentes, como também estão as sementes de vários outros tipos de movimentos políticos (que buscam reafirmar a autoridade do “Estado”). Que haja antagonismo e conflito não é surpresa: o consentimento condicional ou a aceitação instrumental do status quo é potencialmente instável precisamente porque é condicional ou instrumental.

As considerações acima, quando ligadas às dificuldades dos sistemas econômicos nacionais e internacionais e às tensões em torno do futuro, entre outras coisas, das relações de trabalho, do meio ambiente, das armas nucleares e das áreas urbanas, sugerem várias questões fundamentais. O crescente conflito político e social é inevitável? Na ausência de valores consensuais marcantes, como a ordem política poderá ser mantida? Claramente, não é simplesmente a legitimidade que proporciona a “cola” que “liga” a política democrática liberal.

Enquanto os governos e Estados forem capazes de assegurar a aquiescência e o suporte daquelas coletividades cruciais para a continuidade da ordem existente (por exemplo, poderosos interesses financeiros, indústrias vitais, uniões com trabalhadores em posições econômicas chave), a “ordem pública” pode ser sustentada e, provavelmente, só se esfacelará em certos pontos “marginais”. O que pode ser chamado de “estratégias de deslocamento” (desenvolvendo idéias em Offe, 1984) são cruciais aqui; ou seja, estratégias que dispersam os piores efeitos dos problemas econômicos e políticos em grupos vulneráveis e, ao mesmo tempo, apaziguam aqueles capazes de mobilizar suas exigências de forma mais efetiva. Com isso *não* estou concordando que os políticos e administrações necessariamente desejam ou tencionam deslocar os piores efeitos dos problemas econômicos em alguns dos membros menos poderosos e mais vulneráveis da sociedade. Mas, se a política é a “arte do possível” ou se (para usar os mesmos termos utilizados até agora), os governos geralmente tentassem assegurar a continuidade mais tranqüila possível da ordem existente (para assegurar suporte, expansão das oportunidades econômicas e aumentar o âmbito de sua política), eles teriam poucas opções senão apaziguar aqueles que são mais poderosos e capazes de mobilizar seus recursos de forma efetiva. Sucessivos governos se dedicaram a estratégias envolvendo tanto apaziguamento quanto a dispersão desigual dos efeitos das crises econômicas. Uma vez que as dificuldades que as economias ocidentais têm de enfrentar têm piorado nos últimos anos, estas estratégias se tornaram mais proeminentes (veja Bornstein *et al.*, 1984). A capacidade política dos governos e Estados de sustentar estas estratégias – derivando da concentração de recursos à disposição dos principais ramos executivos do governo e dos órgãos centrais de administração estatal – não devem ser subestimadas.

Por exemplo, muitos daqueles que, por uma razão ou outra, são mais vulneráveis, sofreram os piores efeitos da crise que atingiu o sistema político da Inglaterra desde o final dos anos 70. Eles incluem: os jovens (cujas oportunidades se reduziram

radicalmente); os não brancos (cujas perspectivas de emprego, moradia e condições gerais de vida se tornaram ainda mais difíceis); as mulheres (que foram as primeiras a ser demitidas, transferidas para trabalhos de meio expediente e que tiveram o âmbito de suas atividades potenciais radicalmente reduzidas); os deficientes e os enfermos (que sofreram uma deterioração dos serviços devido à cortes no setor público); os desempregados e os pobres (que aumentaram vastamente em número; e aqueles que vivem em regiões particularmente atingidas. Talvez não seja surpreendente que alguns destes grupos se tornaram inquietos e ativos nas “ruas” e adotaram outras formas de protesto. Os extensos tumultos ocorridos nas cidades inglesas em 1981 e 1985 foram apenas um sintoma dos sentimentos de desespero e frustração. Embora hajam muitas fontes de cismas dividindo os grupos uns contra os outros e minando a possibilidade de uma oposição unida contra os arranjos políticos e econômicos atuais, nas circunstâncias de hoje, em constante mudança, parece que, no mínimo, a política democrática contemporânea se tornará uma arena de maior fluxo e mudança.

Como, então, as teorias da sobrecarga e da crise da legitimação devem ser avaliadas? Embora os teóricos da sobrecarga estejam certos em afirmar que muitos tipos diferentes de grupos estejam pressionando o governo para que este atenda suas demandas, não considero satisfatórios nem seu ponto de partida (as premissas do pluralismo clássico) nem seu diagnóstico dos problemas do poder do Estado e do conflito. O modelo traçado por Habermas e Offe sugere, corretamente, a necessidade de um ponto de partida muito diverso e o material apresentado em seções anteriores destaca o significado das classes para a dinâmica e a instabilidade da vida política. Em termos gerais, a análise de Habermas e Offe da forma como o Estado está enredado no conflito é correta e sua análise de algumas das pressões que podem criar uma “crise da administração racional” (veja pp. 233-5, seções 1-7), mas seu subsequente foco na legitimação e a provável difusão de uma crise da legitimação, não é convincente. Tanto Habermas quanto Offe subestimaram a natureza contingente, fragmentada e “sem direção” de grande parte dos protestos contemporâneos, quando tomados como um todo. Existem muitas campanhas altamente específicas em torno de questões individuais, bem como vários movimentos sociais poderosos, que têm objetivos claramente definidos. Há um ceticismo amplamente difundido para com as políticas democráticas convencionais. Mas há também consideráveis dúvidas sobre as alternativas às instituições existentes, dúvidas que não podem simplesmente ser consideradas como o produto de atitudes geradas pela Guerra Fria que desacreditam certas idéias socialistas aos olhos de muitas pessoas (veja o capítulo 4). Há incerteza não apenas sobre quais tipos de instituições poderiam ser criadas, mas também sobre quais direções políticas gerais devem ser tomadas. Assim, à medida que as possibilidades de instâncias antagônicas contra o Estado se concretizam, as sementes de vários outros tipos de movimentos também florescem, por exemplo, movimentos da Nova Direita. A ansiedade sobre mudanças “sem direção” podem gerar a exigência pelo restabelecimento da tradição e da autoridade do Estado. Esta é a base do apelo feito pelos “novos” conservadores – ou pela Nova Direita – ao povo e à nação, a muitos daqueles que se sentem tão pouco representados. É neste contexto que uma renovada preocupação com a direção da democracia liberal deu lugar a novas considerações sobre a própria essência da democracia.

A Nova Polarização dos Ideais Democráticos

A Nova Direita (ou neo-liberalismo, ou neo-conservadorismo, como é algumas vezes chamada) está, em geral, comprometida com a idéia de que a vida política, bem como a vida econômica, é (ou deveria ser) uma questão de liberdade e iniciativa individuais (veja Hayek, 1960, 1976, 1982; Nozick, 1974). Portanto, uma sociedade de *laissez-faire*, ou de livre mercado, é o objetivo-chave, juntamente com um “Estado mínimo”. O programa político da Nova Direita inclui: a extensão do mercado a um número cada vez maior de áreas da vida; a criação de um Estado despido do envolvimento “excessivo” tanto na economia quanto na criação de oportunidades; a redução do poder de certos grupos (por exemplo, sindicatos) para pressionar seus objetivos e metas; e a construção de um governo forte para impor a lei e a ordem.

No final dos anos 70 e nos anos 80, os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan defenderam o “afastamento do Estado” em bases similares àquelas da Nova Direita e de alguns dos teóricos do “governo sobrecarregado”. Eles insistiram que a liberdade individual tinha sido reduzida devido à proliferação de órgãos burocráticos estatais que tentavam atender às demandas daqueles envolvidos em políticas de grupos. Ao argumentar desta forma, eles estavam se comprometendo com a doutrina liberal clássica de que o bem coletivo (ou o bem de todos os indivíduos) só pode ser atingido devidamente na maioria dos casos por indivíduos privados agindo em isolamento competitivo e se dedicando a suas metas setoriais com interferência mínima do Estado. Este compromisso com o mercado como sendo o mecanismo-chave da regulação social e econômica tem, claro, um outro lado significativo na história do liberalismo: um compromisso com um “Estado forte” que proporcione uma base segura sobre a qual, pensa-se, os negócios, o comércio e a vida familiar podem prosperar (veja os capítulos 2 e 3). Em outras palavras, esta é uma estratégia para, simultaneamente, expandir certos aspectos do poder do Estado e restringir o âmbito das ações do Estado.

Dado que o Estado de bem-estar tem se desenvolvido de forma mais extensa na Inglaterra e nos Estados Unidos, o governo Thatcher deu particular prioridade ao rompimento da tendência no sentido de uma maior regulamentação social e dos assuntos econômicos que teve início nas décadas do pós-guerra. Este programa foi prescrito tanto por aversão à intervenção e controle do Estado sobre os principais domínios das esferas econômica e social e na crença de que o Estado não tem a capacidade administrativa nem a responsabilidade de assegurar o melhor desempenho da economia e suas instituições relacionadas. Conseqüentemente, houve um ataque contínuo à idéia de que o Estado e o governo estão inextricavelmente ligados à criação direta de crescentes oportunidades econômicas e bem-estar social.

Em essência, a Nova Direita está preocupada em defender a causa do “liberalismo” contra a “democracia” limitando o uso democrático do poder do Estado. As complexas relações entre o liberalismo e a democracia ficam claramente aparentes neste

confronto, um confronto que nos lembra forçosamente de que o componente democrático da democracia liberal só foi concretizado após extensos conflitos e continua a ser uma conquista frágil. Para compreendermos o pensamento da Nova Direita, devemos examinar brevemente a obra de dois autores que contribuíram para sua formação: Robert Nozick e Friedrich Hayek. Embora fosse errado rotular Nozick simplesmente como porta-voz da Nova Direita (as implicações políticas de sua obra são um tanto ambíguas), Hayek é, provavelmente, a figura mais imponente da Nova Direita. Contudo, ambos estavam preocupados com a fortificação do liberalismo em uma era marcada, como eles o entendiam, por um Estado do bem-estar cada vez mais intrometido no Ocidente e por um Estado do tipo “1984”, no Oriente. Para eles, o Estado contemporâneo é um grande Leviatã que ameaça as fundações da liberdade e, portanto, deve ser radicalmente “reduzido”. As idéias que estão subjacentes a esta posição são apresentadas a seguir; na segunda metade deste capítulo, elas serão justapostas às idéias das principais figuras da Nova Esquerda.⁴⁶

Lei, liberdade e democracia

Em *Anarquia, Estado e Utopia* (1974), Nozick apresentou vários argumentos que formam uma intrigante reinterpretação das idéias liberais de Locke a J. S. Mill. Começando com a suposição de que não existe outra entidade social ou política senão os indivíduos – “só existem as pessoas individuais com suas próprias vidas individuais” (Nozick, 1974, p. 33) – ele argumenta que nenhum princípio geral que especifique prioridades particulares ou padrões de distribuição para a sociedade em geral pode ser justificado. A única organização legítima (ou modo de ordenação) dos recursos humanos e materiais é aquela contingentemente negociada por e através das atividades livres dos indivíduos em trocas competitivas uns com os outros. Portanto, as únicas instituições políticas oficiais que podem ser justificadas são aquelas que sustentam a estrutura da liberdade, ou seja, aquelas que contribuem para a manutenção da autonomia ou dos direitos do indivíduo. Por direitos Nozick refere-se a “várias fronteiras” que demarcam as esferas legítimas de ação de um indivíduo e que não podem ser cruzadas “sem o consentimento do outro” (Nozick, 1974, p. 325). Seguindo Locke, ele argumenta que os únicos direitos dos quais podemos legitimamente falar são os direitos inalienáveis (naturais) do indivíduo, os quais são independentes da sociedade e incluem, acima de tudo, o direito de se dedicar a fins próprios enquanto estes não interferirem com os direitos de outros. O direito de se dedicar a fins próprios está estreitamente ligado, acredita Nozick, com o direito à propriedade e à acumulação de recursos (mesmo que isso signifique uma ordem social marcada por vastas

⁴⁶ Embora as idéias de Nozick fossem formuladas mais recentemente que as de Hayek (a maior parte da obra deste último foi escrita muito antes que a Nova Direita, como tal, se tornasse proeminente), começarei com as idéias de Nozick porque elas proporcionam um background filosófico mais acessível às questões centrais que estão sendo consideradas aqui.

desigualdades). A posse da propriedade e a plena apropriação dos frutos do trabalho próprio são completamente justificadas se tudo que é adquirido é justamente adquirido originalmente e/ou o resultado das transações abertas e voluntárias entre indivíduos maduros e concededores.

Nozick apresenta vários argumentos relativos ao que ele chama “Estado mínimo” ou a “estrutura da utopia”, a forma menos intrusa de poder político comensurável com a defesa dos direitos individuais. Ele procura estabelecer que “nenhum Estado mais extenso poderia ser moralmente justificado” porque “violaria os direitos dos indivíduos” não serem forçados a fazer certas coisas. Nozick acredita que os indivíduos são extraordinariamente diversos. Não há uma comunidade que sirva como um ideal para todas as pessoas, uma vez que existe um amplo leque de concepções de utopia. Como ele explicou, de forma bastante provocadora:

Wittgenstein, Elizabeth Taylor, Bertrand Russel, Thomas Merton, Yogi Barra, Allen Ginsburg, Harry Wolfson, Thoreau, Casey Stengel, O Lubavitcher Rebbe, Picasso, Moisés, Einstein, Hugh Heffner, Sócrates, Henry Ford, Lenny Bruce, Baba Ram Dass, Gandhi, Sir Edmund Hillary, Raymond Lubitz, Buda, Frank Sinatra, Colombo, Freud, Norman Mailer, Ayn Rand, o Barão Rothschild, Ted Williams, Thomas Edison, H. L. Mencken, Thomas Jefferson, Ralph Ellison, Bobby Fischer, Emma Goldman, Peter Kropotkin, você e seus pais. Há realmente *um* tipo de vida que é melhor para todas estas pessoas? (Nozick, 1974, p. 310)

A questão é: como podem aspirações radicalmente diferentes ser acomodadas? Como indivíduos e grupos podem progredir na direção dos fins que escolheram? De acordo com Nozick, devemos nos afastar da idéia de que a utopia representa *uma* única concepção do melhor de todos os arranjos sociais e políticos. Ao invés disso, uma sociedade ou nação na qual um *experimento* utópico pode ser tentando deveria ser considerada como uma utopia. A utopia é uma estrutura para utopias, onde as pessoas têm “liberdade de se unirem voluntariamente para tentar concretizar sua própria visão de uma boa vida e da comunidade ideal, mas onde ninguém pode *impor* sua própria visão utópica a outros” (Nozick, 1974, p. 312). Para colocar a idéia de outra forma, a utopia é a estrutura para a liberdade e a experimentação, ela é o “Estado mínimo” (Nozick, 1974, p. 333-4).

A estrutura, argumenta Nozick, é “libertária e de *laissez-faire*”. Apenas os indivíduos podem julgar o que desejam e, portanto, quanto menos o Estado interferir em suas vidas, melhor para eles. O “Estado mínimo” é, portanto, inconsistente com um “planejamento em detalhes” e com a redistribuição ativa de recursos, “o que força alguns a ajudar outros”. O Estado ultrapassa seus limites legítimos quando se torna um instrumento para promover igualdade, seja em termos de oportunidades ou de resultados. Qual seria, então, o papel correto do Estado democrático no futuro? Parece que deveria ser, na opinião de Nozick, um “agente protetor” contra a força, o roubo, a fraude e a violação de contratos. O Estado deveria sustentar um monopólio da força para que possa proteger os direitos individuais em territórios demarcados. Dentro da estrutura da utopia, esta tarefa implica em forçar a operação da estrutura, adjudicar

conflitos entre comunidades, proteger o direito do indivíduo de deixar uma dada comunidade e fazer tudo que possa ser necessário em nome da defesa nacional e das relações internacionais.

A exata natureza da relação entre a liberdade individual, a democracia e o Estado, como ele é e como deveria ser, não fica clara nos escritos de Nozick, mas é abordada diretamente por Hayek. Conquanto Hayek apoie a democracia representativa em princípio, ele vê perigos fundamentais na dinâmica das “democracias de massas” contemporâneas. Estes perigos são de dois tipos: primeiro, uma propensão ao governo arbitrário e opressivo da maioria e, segundo, a substituição progressiva do governo da maioria pelo governo de seus agentes (Hayek, 1978, p. 152-62). Estes dois pontos são familiares à teoria política de Platão a Schumpeter, mas Hayek os explorou com particular força e os apresentou como parte de um apelo para a restauração de uma ordem liberal, o que chamarei de “democracia legal” (veja Hayek, 1960, 1976, 1982).

De acordo com Hayek, a menos que o *demos* tenha suas ações restritas por regras gerais, não há garantia de que seus comandos serão bons ou sábios. Para o “democrata doutrinário”, o que a maioria deseja “é base suficiente para considerá-lo como bom... a vontade da maioria determina não apenas o que é a lei, mas o que é a boa lei” (Hayek, 1960, p. 103). Este “fetiche” da democracia leva à falsa sugestão de que “na medida em que o poder é conferido por meio de procedimentos democráticos, ele não pode ser arbitrário” (Hayek, 1976, p. 53). A democracia, argumenta Hayek, não é, de forma alguma, infalível ou certa. E, em um paralelo com Schumpeter, ele insiste que não devemos esquecer que “freqüentemente houve muito mais liberdade cultural e espiritual sob um governo autocrático do que em algumas democracias – e é, pelo menos, concebível que, sob o governo de uma maioria homogênea e doutrinária o governo democrático possa ser tão opressivo quanto a pior das ditaduras” (Hayek, 1976, p. 52). O caso é que “o controle democrático *pode* evitar que o poder se torne arbitrário, mas sua mera existência não implica nisso” (Hayek, 1976, p. 53). Apenas distinguindo entre “limitações ao poder” e “fontes de poder”, a arbitrariedade política pode começar a ser evitada.

Os problemas do poder político arbitrário são compostos por todas as tentativas de planejar e regular a sociedade, como é claramente demonstrado pela nova “ordem do bem-estar” (Hayek, 1976, p. 42ff). Em nome do “propósito comum”, ou do “bem social”, os agentes do povo, sejam eles representantes ou burocratas, procuram remodelar o mundo social por meio, entre outras coisas, da administração econômica do Estado e da redistribuição de recursos. Mas Hayek afirma, ecoando a crítica de J. S. Mill do poder despótico (veja o capítulo 3) que, sejam quais forem as intenções por trás de tais esforços, o resultado é o governo coercitivo. Ele é coercitivo porque o conhecimento é inescapavelmente limitado; sabemos e só podemos saber muito pouco das necessidades e desejos daqueles imediatamente ao nosso redor; o que não dizer então de milhões de pessoas e de como podemos pesar suas várias metas e preferências (Hayek, 1976, p. 44). Qualquer tentativa sistemática de regular as vidas e atividades dos indivíduos é, forçosamente, opressiva e um ataque à liberdade deles: uma negação

de seu direito de serem os juízes últimos de seus próprios fins. Isso não quer dizer, observa Hayek, que não existem “fins sociais”, os quais ele define como “uma coincidência de fins individuais”. Mas é preciso limitar a concepção destes a áreas de “concordância comum” e existem (e sempre existirão) relativamente poucas destas áreas. Concordando com Nozick, Hayek afirma que apenas especificando “os meios capazes de servir a uma grande variedade de propósitos” que a concordância entre os cidadãos é provável (Hayek, 1976, p. 45). Como Nozick, ele considera que estes meios são, em grande medida, sinônimos com organizações de não interferência e não diretivas que proporcionam uma estrutura estável e previsível para coordenar as atividades dos indivíduos. Embora somente os indivíduos possam determinar suas necessidades e fins, as organizações (acima de tudo organizações como o Estado) podem, em princípio, facilitar o processo por meio do qual os indivíduos podem se dedicar com sucesso a seus objetivos. Como isso pode ser assegurado?

Central ao argumento de Hayek é uma distinção particular entre liberalismo e democracia. Segundo ele, “o liberalismo é uma doutrina sobre o que a lei deveria ser, a democracia, uma doutrina sobre a maneira de determinar o que a lei será” (Hayek, 1960, p. 103). Enquanto que o liberalismo considera “como desejável que apenas o que a maioria aceita deveria, de fato, ser a lei”, sua meta é “persuadir a maioria a observar certos princípios” (Hayek, 1960, p. 103-4). Enquanto existirem regras gerais que restrinjam as ações das maiorias e dos governos, o indivíduo não precisará temer o poder coercitivo. Mas, sem tais restrições, a democracia entrará em conflito fundamental com a liberdade. Como muitos outros neo-liberais, Hayek deixa claro que, se a democracia significa “a vontade irrestrita da maioria”, ele “não é um democrata” (Hayek, 1982, p. 39).

O poder político coercitivo pode ser contido se, e apenas se, o “Governo da Lei” for respeitado. Hayek faz uma distinção, vital para seu argumento, entre lei (regras essencialmente fixas e gerais que determinam as condições das ações dos indivíduos, inclusive as leis constitucionais) e a legislação (mudanças rotineiras na estrutura legal que são obra da maioria dos governos). Os cidadãos podem gozar de liberdade somente se o poder do Estado for circunscrito pela lei; ou seja, circunscrito por regras que especifiquem limites ao âmbito da ação do Estado – limites baseados nos direitos dos indivíduos de desenvolverem seus próprios pontos de vista e gostos, de se dedicarem a seus próprios fins e de satisfazer seus próprios talentos e dons (Hayek, 1976, p. 11, 63). A obra de Hayek tem como seu centro o dito de Locke de que “Onde a Lei finda a Tirania começa” e a noção de que a lei, corretamente constituída, obriga o governo a garantir “vida, liberdade e Estado” (veja o capítulo 2). O governo da lei proporciona, de acordo com ele, as condições sob as quais os indivíduos podem decidir como usar suas energias e os recursos à sua disposição. Ele é, portanto, a restrição crítica ao poder coercitivo e a condição para a liberdade individual. Somente a “democracia legal” pode colocar a liberdade em seu centro.

De acordo com Hayek, a democracia não é um fim em si mesma; ela é um meio, “um instrumento utilitário” para ajudar a salvaguardar o fim político mais elevado: a

liberdade. Como tal, é preciso impor restrições, como argumentavam os teóricos da democracia protetora, às operações da democracia; os governos democráticos devem aceitar limites à esfera legítima de suas atividades. O âmbito legislativo dos governos é, e deve ser, restrito pelo governo da lei. Como explica Hayek:

O Governo da Lei... implica em limites ao âmbito da legislação: ele a restringe ao tipo de regras gerais conhecidas como a lei formal e exclui a legislação dirigida a pessoas em particular ou e também aquela que possibilita que qualquer um use do poder coercitivo do Estado com o propósito discriminador. Isso não significa que tudo é regulado pela lei mas que, ao contrário, o poder coercitivo do Estado pode ser usado em casos já pré-definidos pela lei e de tal forma que possa se prever como ele será usado... Se, como em alguns países, as principais aplicações do Governo da Lei são lavradas em uma Carta de Direitos ou em um Código Constitucional, ou se o princípio é meramente uma tradição firmemente estabelecida, é comparativamente de pouca importância. Mas pode-se prontamente ver que, seja qual for a forma que tomem, quaisquer limitações reconhecidas dos poderes da legislação implicam no reconhecimento do direito inalienável do indivíduo, os direitos invioláveis do homem. (Hayek, 1976, p. 62-3).

Os legisladores não deveriam se intrometer no governo da lei; pois uma tal intromissão leva, geralmente, a uma diminuição da liberdade.

Em última instância, a “democracia legal” de Hayek define os contornos de uma sociedade de livre mercado e de um “Estado mínimo”. Ele não se refere a esta ordem como *laissez-faire* porque todo Estado intervém, em certa medida, na estruturação da sociedade civil e da vida privada (Hayek, 1960, p. 231; 1976, p. 60-1). De fato, ele considera este termo como “uma descrição altamente ambígua e enganadora dos princípios sobre os quais a ordem liberal se baseia” (Hayek, 1976, p. 60). A questão é por que e como o Estado intervém para condicionar os assuntos econômicos e sociais. Para ser consistente com o governo da lei, a intervenção deve se restringir a proporcionar as regras que possam servir aos indivíduos como instrumentos para que eles se dediquem a seus vários fins. Um governo só pode intervir legitimamente na sociedade civil para forçar regras gerais, regras que protegem amplamente “a vida, a liberdade e o Estado”. Hayek, deve-se enfatizar, é bastante claro sobre isso: uma ordem livre, liberal e democrática é incompatível com a atuação de regras que especifiquem como as pessoas deveriam usar os meios à sua disposição (Hayek, 1960, p. 231-2). Os governos se tornam coercitivos se interferem com a capacidade das pessoas de determinar seus objetivos. O principal exemplo que Hayek dá de uma tal coerção é a legislação que procura alterar “a posição material de uma pessoa em particular ou forçar a justiça distributiva ou ‘social’ ” (Hayek, 1960, p. 231). A justiça distributiva sempre impõe a alguém a concepção que outro tem de mérito. Ela requer a alocação de recursos por parte de uma autoridade central, atuando *como se* ela soubesse o que as pessoas deveriam receber por seus esforços ou como elas deveriam se comportar. O valor dos serviços de cada indivíduo só pode, contudo, ser

determinado de forma justa por seus iguais e por meio de um sistema decisório que não interfira com o conhecimento, escolhas e decisões *deles*. E só há um mecanismo suficiente sensível para determinar escolhas "coletivas" em bases individuais: o mercado livre. Quando protegido por um Estado constitucional, nenhum sistema proporciona um mecanismo para escolhas coletivas tão dinâmico, inovador e responsivo quanto as operações do mercado livre.

O mercado livre nem sempre opera de forma perfeita; mas, insiste Hayek, seus benefícios radicalmente superam suas desvantagens (1960, 1976; veja Rutland, 1985). Um sistema de mercado livre é a base para uma democracia genuinamente *liberal*. Em particular, o mercado pode assegurar a coordenação de decisões de produtores e consumidores sem a direção de uma autoridade central; pode assegurar que todos se dediquem a seus próprios fins com os recursos à sua disposição; bem como o desenvolvimento de uma economia complexa sem uma elite que afirme saber como toda ela funciona. A política, como um sistema governamental de tomada de decisões, sempre será um sistema radicalmente imperfeito de escolha quando comparado ao mercado. Assim, a "política", ou a "ação do Estado", deve ser mantida em um nível mínimo, resumidas à esfera de operação de um Estado "ultra liberal" (Hayek, 1976, p. 172). Um "governo burocrático opressivo" é o resultado quase inevitável do afastamento desta prescrição, ou seja, da proposta de "democracia legal" resumido no modelo VII.

As causas da expansão do moderno "governo burocrático" são, contudo, como os capítulos anteriores procuraram demonstrar, muito mais complexas do que a análise de Hayek demonstra. Existem várias dificuldades importantes com este e outros aspectos do pensamento de Hayek. Em primeira instância, seu modelo da ordem do mercado liberal livre (juntamente com o modelo da Nova Direita, em termos mais gerais), está em grande conflito com o moderno sistema capitalista corporativo. A idéia de que a sociedade moderna se aproxima, ou poderia progressivamente se aproximar, de um mundo onde produtores e consumidores poderiam atuar em bases iguais parece, para dizer pouco, absurdamente irreal quando maciças assimetrias de poder e recursos são (como tanto os neo-pluralistas quanto os neo-marxistas reconhecem) não apenas sistematicamente reproduzidas pela economia de mercado, mas também apoiadas e fortalecidas pelos próprios governos liberais democráticos. A "predisposição" resultante na agenda política parece ser reconhecida por quase todas as escolas de teorias democráticas contemporâneas, com exceção da Nova Direita. O liberalismo em geral e a Nova Direita em particular projetam uma imagem do mercados como sendo um mecanismos "sem poder" de coordenação e, ao fazê-lo, negligenciam a natureza distorciva do poder econômico em relação à democracia (veja Vajda, 1978). A realidade do chamado "mercado livre" é, hoje, marcada por complexos padrões de formação de mercado, estruturas oligopolistas e corporativas, os imperativos do sistema de poder corporativo e de multi-estruturas, a lógica das casas bancárias comerciais e a rivalidade econômica dos blocos de poder. Este não é um mundo no qual se pode, em absoluto,

sustentar uma afirmativa de que os mercados são mecanismos livres e responsivos de escolha coletiva.

Resumo: modelo VII
Democracia Legal

Princípio(s) de justificação

O princípio da maioria é uma forma efetiva e desejável de proteger os indivíduos de um governo arbitrário e, portanto, de manter a liberdade

Para que a vida política, como a vida econômica, seja uma questão de liberdade e iniciativa individuais, o governo da maioria, para funcionar justa e sabiamente, deve ser circunscrito pelo governo da lei

Aspectos-chave

Estado constitucional (modelado a partir de aspectos da tradição política anglo-saxônica, incluindo a clara separação dos poderes)

Governo da lei

Mínima intervenção do Estado na sociedade civil e na vida privada

Sociedade de livre mercado recebe seu maior âmbito possível

Condições gerais

Liderança política efetiva guiada por princípios liberais

Minimização da regulamentação burocrática excessiva

Restrição do papel dos grupos de interesse (por exemplo, sindicatos)

Minimização (erradicação, se possível) da ameaça de coletivismo de todos os tipos

A estratégia da Nova Direita de "reduzir" o Estado gozou, é claro, de substancial apoio político. Isto se deve, em parte, a seu sucesso em mobilizar o considerável volume

de cinismo, desconfiança e insatisfação que existe há muito tempo para com muitas das instituições do Estado do bem-estar. Isso não quer dizer que a maioria daqueles que se sentem desiludidos com aspectos do Estado de bem-estar são neo-liberais (veja, por exemplo, Whiteley, 1981; Taylor-Gooby, 1983, 1985; Jowell e Airey, 1984). Destaca,

isso sim, a evidência que aponta para uma marcante insatisfação, particularmente entre os grupos de baixa renda e as mulheres, no que toca a seu tratamento por parte das instituições do Estado do bem-estar e para uma tendência a considerar os benefícios proporcionados como excessivamente rígidos, paternalistas e burocráticos (veja LEWRG, 1980; West *et al.*, 1984; Hyde, 1985). A Nova Direita obteve sucesso em conseguir capital político deste descontentamento, afirmando que ele é um resultado natural das “democracias de massas” em geral e das políticas socialistas intervencionistas em particular. Embora muitos partidos socialistas e social-democratas tenham, inquestionavelmente, sido “superados estrategicamente” por este ataque, não é provável que a estratégia da Nova Direita funcione por muito tempo.

Existem muitas razões pelas quais a estratégia da Nova Direita de “reduzir o Estado” e traçar novamente as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil irá provavelmente falhar. Deixar que o mercado resolva problemas fundamentais de geração de recursos e alocação é uma estratégia que falha inteiramente em perceber as profundas raízes da economia dilatada e das dificuldades políticas: por exemplo, as vastas desigualdades dentro dos estados-nação e entre eles, que são fonte de considerável conflito; a erosão da indústria produtora em alguns países do Ocidente, enquanto ela ainda goza de proteção e assistência planejada em outras; e o surgimento de uma nova divisão internacional do trabalho (veja Hall, 1986; Krieger, 1986). Além disso, a tentativa de reestruturar a democracia liberal é incapaz, no contexto de uma economia capitalista corporativa, de concretizar os valores que são suas premissas: acima de tudo, a liberdade de escolha, a independência e a ajuda voluntária. Na Inglaterra, pelo menos, os ditos princípios anti-burocráticos, anti-hierárquicos e anti-autoritários do governo Thatcher foram diretamente contraditos pela criação de um “Estado forte” cada vez mais centralizado para sustentar e defender as operações do mercado “livre”, com seus efeitos radicalmente desiguais sobre as oportunidades de vida de diferentes grupos e classes sociais. Na medida em que a alteração das fronteiras do Estado significa o aumento do âmbito das forças do mercado e a redução de serviços que tradicionalmente ofereceram proteção aos vulneráveis, as dificuldades enfrentadas pelos mais pobres e impotentes foram exacerbadas. A colocação de questões de “lei e ordem” no topo da agenda política reflete, em parte, a necessidade de conter a inevitável resistência que tais políticas provocam (veja Held, 1986).

A natureza da contradição entre princípio e prática pode ser esclarecida ainda mais se considerarmos o apelo da Nova Direita por liberdade. Este apelo, conforme articulado por figuras como Hayek e Nozick, é inquestionavelmente poderoso, mas baseia-se em uma concepção de liberdade altamente limitada e discutível. Ao definir todas as questões “distributivas” como *ipso facto* contra o governo da lei, as questões referentes às desigualdades econômicas, sociais e raciais são tratadas como assuntos ilegítimos para a análise e exame político a despeito do fato de que estas desigualdades são, como vimos, necessariamente centrais para uma análise completa da natureza da liberdade em uma sociedade moderna. Além disso, embora a distinção entre “lei” e “legislação” seja importante em muitos aspectos – por todas as razões dadas por pensadores de Locke a J. S. Mill –, nas mãos de Hayek ela se torna altamente questionável. Pois serve para

remover certas questões vitais da política, para tratá-las como se não fossem uma temática adequada à ação política. Esta tentativa de erradicar um leque de questões da análise democrática restringiria drasticamente, caso obtivesse sucesso, a esfera do debate e controle democráticos. Ademais, em um mundo onde existem evidências de imensas e, freqüentemente, crescentes desigualdades entre as classes, culturas, sexos e regiões, é difícil ver como a liberdade – a liberdade para cada indivíduo desenvolver seus próprios gostos, pontos de vista, talentos e fins – poderia, de fato, ser concretizada se não considerarmos um leque de condições mais amplo do que o permitido pela análise de Hayek. É aqui que os marxistas e, mais recentemente, as feministas, inseriram suas críticas mais intensas às doutrinas liberais: gozar de liberdade significa não apenas gozar de igualdade perante a lei, embora isso seja inquestionavelmente importante, mas também ter as capacidades (o material e os recursos culturais) para ser capaz de se dedicar a diferentes linhas de ação (veja Plant, 1985, para uma crítica filosófica mais extensa). Embora algumas versões do liberalismo contemporâneo claramente reconheçam isto (apesar de não levarem estas questões tão longe quando deveriam), os neo-liberais certamente não o fazem (veja Sandel, 1984). A questão crucial da relação entre os tipos de liberdade e democracia será abordada novamente a seguir, bem como no próximo e último capítulo.

Participação, liberdade e democracia

Pensadores como Hayek e Nozick, juntamente com o movimento da Nova Direita em termos mais gerais, contribuíram significativamente para uma discussão sobre a forma apropriada e os limites da ação do Estado. Eles ajudaram a tornar novamente a relação entre o Estado, a sociedade civil e as populações dominadas uma questão política central. As concepções sobre o caráter adequado desta relação estão mais desordenadas agora, talvez, do que em qualquer período do pós-guerra. O mesmo pode ser dito dos próprios significados dos conceitos de liberdade, igualdade e democracia. Mas a Nova Direita, é claro, não é a única tradição que herdou o vocabulário da liberdade. Do final dos anos sessenta em diante, a Nova Esquerda desenvolveu profundas ligações com este léxico.

A Nova Esquerda, como a Nova Direita, consiste de mais do que uma tendência de pensamento político: no mínimo, ela consiste de idéias inspiradas por Rousseau, pelos anarquistas e pelo que foram anteriormente chamadas de posições marxistas “libertárias” e “pluralistas” (veja pp. 119-22). Muitas figuras contribuíram para a reformulação das concepções da esquerda sobre democracia e liberdade (veja Pierson, 1986), mas o foco a seguir será sobre três pessoas que contribuíram, em particular, para que estes termos de referência da democracia fossem repensados: Pateman (1970, 1985), Macpherson (1977) e Poulantzas (1980). Embora estes três não tenham, de forma alguma, posições idênticas, eles têm alguns pontos de partida e compromissos em comum. Juntos, eles representam um novo modelo de democracia que denominarei simplesmente de “democracia participativa”. Este termo é, freqüentemente, usado para cobrir vários modelos de democracia, desde aqueles da Atenas clássica até certas posições marxistas.

Isso não é, necessariamente, acurado em todos os aspectos, mas o termo terá um sentido mais restrito aqui, com o propósito de demarcá-lo de outros modelos considerados até o momento. A “democracia participativa” é o principal contra-modelo da esquerda à “democracia legal” da direita. (A posição anarquista, ou libertária de esquerda, embora não seja em absoluto insignificante, atraiu menos apoio por motivos razoáveis e que serão considerados, ainda que brevemente, abaixo.) É importante enfatizar que o modelo da Nova Esquerda não se desenvolveu, principalmente, como um contra ataque à Nova Direita. Embora a presença da Nova Direita tenha, nos últimos tempos, aguçado as idéias da Nova Esquerda, esta emergiu, primariamente, como resultado das convulsões políticas dos anos 60, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista.

A idéia das democracias liberais contemporâneas de que os indivíduos são “livres e iguais” é questionada pelas figuras da Nova Esquerda. Como disse Carole Pateman, “o ‘indivíduo livre e igual’ é, na prática, uma pessoa encontrada muito mais raramente do que a teoria liberal sugere” (Pateman, 1985, p. 171). Em geral, a teoria liberal usa como pressuposto algo que tem de ser, na verdade, cuidadosamente examinado: a saber, se as relações existentes entre homens e mulheres, negros e brancos, entre as classes trabalhadora, média e alta e entre vários grupos étnicos permitem que direitos reconhecidos formalmente sejam realmente concretizados. A existência formal de certos direitos, embora não seja insignificante, é de pouco valor se as pessoas não podem genuinamente gozar deles. Uma avaliação da liberdade deve ser feita com base nas liberdades que são tangíveis e capazes de ser estruturadas dentro das esferas tanto do Estado quanto da sociedade civil. Se a liberdade não tem um conteúdo concreto – na forma de liberdades particulares – dificilmente pode-se considerá-la como algo que tem conseqüências profundas na vida diária.

De Hobbes a Hayek, os liberais com demasiada freqüência falharam em examinar estas questões (veja Pateman, 1985). Embora os teóricos da democracia desenvolvimentista estejam entre as exceções a esta generalização, mesmo eles falharam em explorar sistematicamente as formas pelas quais as assimetrias de poder e de recursos se impingem sobre o sentido da liberdade e da igualdade nas relações do dia a dia (veja Macpherson, 1977, p. 69-76). Se os liberais fizessem uma tal análise seriamente, eles descobririam que um grande número de indivíduos são impedidos sistematicamente – por falta de um complexo composto de recursos e oportunidades – de participar ativamente da vida política e civil. O que foi chamado anteriormente de círculos viciosos de participação limitada ou de não participação ilustra diretamente este ponto. As desigualdades de classe, de sexo e de raça reduzem substancialmente a extensão em que pode-se afirmar, legitimamente, que os indivíduos são “livres e iguais”.

Ademais, a própria concepção liberal de uma clara separação entre a “sociedade civil” e “o Estado” é, argumenta Pateman, falha, com conseqüências fundamentais para os princípios liberais básicos (Pateman, 1985, p. 172ff). Se o Estado é separado das associações e práticas da vida diária, é plausível vê-lo como um tipo especial de aparato – um “cavalheiro protetor”, um “árbitro” ou um “juiz” – que o cidadão deveria respeitar e obedecer. Mas, se o Estado está envolvido nestas associações e práticas, a afirmativa

de que ele é uma “autoridade independente” ou um poder imparcial circunscrito” fica radicalmente comprometida. Na avaliação de Pateman (como a de muitos marxistas e neo-pluralistas), o Estado está inescapavelmente preso à manutenção e reprodução das desigualdades da vida diária e, portanto, toda a base desta afirmativa de lealdade distinta é posta em dúvida (Pateman, 1985, p. 173ff). Isto é perturbador para todo o espectro de questões relativas à natureza do poder público, as relações entre o “público” e o “privado”, o âmbito correto da política e o alcance apropriado dos governos democráticos.

Se o Estado não é, de forma rotineira, nem “separado” nem “imparcial” com respeito à sociedade, fica claro que os cidadãos não serão tratados como “livres e iguais”. Se o “público” e o “privado” estão entrelaçados de formas complexas, as eleições sempre serão insuficientes como mecanismos para assegurar a responsabilidade das forças realmente envolvidas no processo de “governo”. Ademais, uma vez que o “entrelaçamento” do Estado e da sociedade civil deixa poucas, ou nenhuma, das esferas da “vida privada” intocadas pela “política”, a questão da forma correta de regulamentação democrática apresenta-se vivamente. Qual forma o controle democrático deveria assumir e qual deveria ser a esfera do processo democrático de tomada de decisões: estas se tornam questões urgentes. Contudo, uma resposta direta da esquerda tradicional a estas questões deve ser tratada com cautela (veja o capítulo 4). Pois os pensadores da Nova Esquerda geralmente aceitam que existem dificuldades fundamentais com a teoria marxista ortodoxa.

Poulantzas tentou desenvolver uma posição, em comum com outros pensadores da Nova Esquerda, que vai além de uma justaposição rígida de marxismo e liberalismo. Para Poulantzas, o desenvolvimento do stalinismo e de um Estado repressor na Rússia não é devido apenas às peculiaridades de uma economia “atrasada”, como muitos marxistas ainda argumentam hoje, mas tem origem, também, em problemas presentes no pensamento e na prática de Marx e de Lênin. A crença de Marx e de Lênin de que as instituições da democracia representativa podem ser simplesmente varridas por organizações de democracia popular é errônea. Lênin, acima de tudo, enganou-se sobre a natureza da democracia representativa quando a rotulou, simplesmente, como burguesa. Subjacente a esta visão tipicamente Lêninista, afirma Poulantzas, está uma desconfiança fundamentalmente incorreta da idéia de centros de poder concorrentes na sociedade. Ademais, foi devido a desconfianças deste tipo que Lênin, em última instância, veio a minar a autonomia dos soviets após a revolução de 1917 e colocou a revolução em uma trilha “anti-democrática”. Poulantzas afirma que a idéia de que “sem eleições gerais, sem liberdade irrestrita de imprensa e de assembléia, sem uma luta livre de opiniões, a vida morre em todas as instituições públicas” (Rosa Luxemburgo, 1961, p. 71, citada por Poulantzas, 1980, p. 283).

Poulantzas argumenta que todas as relações entre o pensamento socialista e as instituições democráticas precisa ser repensado à luz não apenas da realidade do socialismo da Europa oriental, mas também da falência moral da visão social democrata de reforma. A política social democrata levou à adulação da “engenharia social”, fazendo proliferar políticas que apenas serviam para fazer ajustes relativamente pequenos na

estrutura social e econômica. O Estado, conseqüentemente, cresceu em tamanho e poder, minando a visão que a política social democrata pode, um dia, ter tido. Mas qual, então, é o caminho para diante? As instituições da democracia direta, ou da auto-administração, não podem simplesmente substituir o Estado; pois, como previu Max Weber, elas deixam um vácuo de coordenação que é prontamente preenchido pela burocracia. Poulantzas enfatiza dois conjuntos de mudanças que, acredita ele, são vitais para a transformação do Estado, no Oeste e no Leste, em formas do que chama de "pluralismo socialista". O Estado deve ser democratizado, tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais abertos e responsáveis, enquanto novas formas de lutas a nível local (por meio de políticas baseadas em fábricas, o movimento feminista, os grupos ecológicos) devem assegurar que a sociedade, tanto quanto o Estado, seja democratizada, ou seja, sujeita a procedimentos que assegurem a responsabilidade. Mas como estes processos se interrelacionam Poulantzas não diz; ao invés disso, ele enfatiza que "não existem receitas fáceis".

A posição de C. B. Macpherson é amplamente compatível com a de Poulantzas, embora ele coloque maior ênfase na noção de uma democracia participativa. Como Poulantzas, ele deriva algumas de suas inspirações teóricas de uma reavaliação de aspectos da tradição democrática liberal. De particular importância para ele são alguns dos argumentos apresentados por J. S. Mill mas, ao afirmar que a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser plenamente atingidos com o envolvimento direto e contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado, Macpherson dá às idéias de Mill um direcionamento mais radical.

Como Poulantzas, Macpherson não deixa de perguntar se é viável, em sociedades densamente povoadas e complexas, considerar a extensão da esfera da democracia de um ímero envolvimento periódico em eleições à participação no processo de tomada de decisões em todas as esferas da vida. Os problemas apresentados pela coordenação de comunidades de grande escala são, ele admite, consideráveis. É difícil, se não impossível, imaginar qualquer sistema político, como J. S. Mill corretamente observou, no qual todos os cidadãos estariam envolvidos em discussões diretas todas as vezes que surgisse uma questão pública. Contudo, de considerações tais como essa *não se segue* que a sociedade e o sistema de governo não podem ser transformados. Macpherson argumenta a favor da transformação baseada em um sistema que combine partidos competitivos e organizações de democracia direta. Sempre haverão, até onde ele pode ver, questões e importantes diferenças de interesse sobre quais partidos poderiam se formar e apenas a competição entre os partidos políticos pode garantir um mínimo de atenção daqueles no governo às pessoas nos níveis inferiores. O próprio sistema partidário deveria, contudo, ser reorganizado com base em princípios menos hierárquicos, tornando os administradores e gerentes políticos mais responsáveis perante o pessoal das organizações que representam. Uma base substancial seria criada para a democracia participativa se os partidos fossem democratizados de acordo com os princípios e procedimentos da democracia direta e se estes "partidos genuinamente participativos" operassem dentro de uma estrutura parlamentar ou congressista complementada e limitada por

organizações plenamente auto-administradas no local de trabalho e nas comunidades locais. Apenas um tal sistema político, de acordo com Macpherson, poderia realmente concretizar o valor democrático liberal profundamente importante do "direito igual de auto-desenvolvimento".

Embora Macpherson admita que os obstáculos à concretização da democracia participativa – desde interesses entrenchados de todos os tipos – sejam formidáveis, a noção de "democracia participativa" continua a ser, em sua obra, um tanto vaga. E, contudo, é vital que as bases para a democracia participativa e os aspectos da mesma sejam plenamente especificados, para que ela própria possa ser considerada uma idéia atraente. Em uma análise mais completa do caso a favor da extensão da esfera da participação democrática, Pateman argumentou, baseando-se em noções centrais à Rousseau e a J. S. Mill, entre outros, que a democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais (Pateman, 1970, caps. 2 e 6; cf. Dahl, 1985, p. 95ff). Há evidências obtidas de estudos sobre inovações no controle democrático de locais de trabalho na Inglaterra e na Iugoslávia e, embora estes estudos não estejam isentos de ambigüidades, eles destacam, de acordo com Pateman, que "a correlação positiva entre apatia e sentimentos negativos em relação à eficácia política e o baixo status sócio-econômico", tipicamente encontrada na maioria das democracias liberais, pode ser rompida fazendo-se com que a democracia seja algo importante na vida diária das pessoas, ou seja, estendendo-se a esfera do controle democrático àquelas instituições-chave nas quais a maioria das pessoas vivem suas vidas (Pateman, 1970, p. 104).

Se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, provavelmente participarão ativamente e provavelmente, além disso, considerarão que as decisões coletivas deveriam ser obedecidas. Por outro lado, se as pessoas forem sistematicamente marginalizadas e/ou mau representadas, elas provavelmente acreditarão que apenas raramente seus pontos de vista e preferências são levados a sério, pesados com igualdade juntamente com os de outros ou avaliados em um processo que seja justo. Assim, elas provavelmente encontrarão poucas razões para participar no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas, ou para considerá-lo como um autoridade a ser respeitada. Em um contínuo de participação efetiva à participação limitada, as modernas democracias liberais se encontram, para muitos membros da classe trabalhadora, mulheres e cidadãos não-brancos, estritamente no primeiro extremo.

Enquanto os direitos à auto-determinação se aplicarem somente à esfera do governo, a democracia não apenas estará restrita em significado ao voto periódico ocasional, como Schumpeter a entendeu, mas também contará pouco na determinação da qualidade de vida de muitas pessoas. Para que a auto-determinação possa ser

conquistada, os direitos democráticos precisam ser estendidos do Estado ao empreendimento econômico e a outras instituições centrais da sociedade. A estrutura do moderno mundo corporativo torna essencial que os direitos políticos dos cidadãos sejam complementados por um conjunto similar de direitos na esfera do trabalho e das relações comunais.

Como Poulantzas e Macpherson, Pateman não pensa que as instituições da democracia direta podem ser estendidas a todos os domínios políticos, sociais e econômicos, varrendo destes as instituições da democracia representativa. Nem pensa que a completa igualdade e liberdade podem ser criadas na administração – auto-administração – de todas as esferas. A democracia no local de trabalho, se tomada isoladamente, sempre terá de lutar contra complexos problemas relativos à disponibilidade de diferentes tipos de capacidades e trabalho, a coordenação de recursos e as instabilidade do mercado, qualquer um dos quais pode impor restrições a procedimentos e opções democráticos. Os tipos de problemas enfrentados pela democracia do local de trabalho provavelmente seriam radicalmente aumentados com a adoção de mecanismos democráticos por todas as instituições sociais chave. Sempre haverá, dentro e entre tais instituições, problemas de alocação de recursos, dificuldades de coordenação de decisões, pressões de tempo, diferenças de opinião, embates de interesses e problemas para reconciliar os requisitos da democracia com outros fins significativos: eficiência e liderança, por exemplo. Além disso, Pateman concorda com as visões weberiana e schumpeteriana de que “está aberto à dúvida se o cidadão médio jamais chegará a se interessar por todas as decisões tomadas a nível nacional como estaria naquelas tomadas mais próximas a ele” (Pateman, 1970, p. 110). Pois a evidência disponível mostra (à parte do fato de que as pessoas aprendem a participar participando) que as pessoas estão mais interessadas naqueles problemas e questões que tocam suas vidas de imediato, bem como são provavelmente capazes de compreendê-los melhor. Conquanto as formas de participação direta são relevantes em locais como o trabalho, não podemos evitar a conclusão, argumenta Pateman, de que o papel do cidadão será altamente restrito na política nacional, como os teóricos do elitismo competitivo insistiram.

Em um eleitorado de, digamos, trinta e cinco milhões, o papel do indivíduo deve consistir, quase que inteiramente, da escolha de representantes; mesmo quando pudesse votar em um plebiscito, sua influência no resultado seria infinitesimal. A menos que o tamanho das unidades políticas nacionais seja drasticamente reduzido, esta parcela da realidade não estará aberta à mudança. (Pateman, 1970, p. 109)

Muitas das instituições centrais da democracia liberal – partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas – serão elementos inevitáveis de uma sociedade participativa. A participação e o controle diretos sobre elementos locais imediatos, complementados por competição entre partidos e grupos de interesse nos assuntos governamentais, podem promover, de forma mais realista, os princípios da

democracia participativa.

Concessões às elites competitivas não deveriam, enfatiza Pateman, ser mal compreendidas. Em primeira instância, apenas se o indivíduo tem a oportunidade de participar diretamente do processo de tomada de decisões a nível local é que, sob as condições modernas, qualquer controle sobre o curso da vida diária pode ser obtido (Pateman, 1970, p. 110). Segundo, e ainda mais importante, a oportunidade para extensa participação em áreas como o trabalho alterariam radicalmente o *contexto* da política nacional. Os indivíduos se veriam diante de múltiplas possibilidades de aprender sobre questões-chave relativas à criação e controle de recursos e, assim, estariam muito melhor equipados para julgar questões nacionais, avaliar o desempenho de representantes políticos e participar de decisões de âmbito nacional quando a oportunidade surgisse. As conexões entre o “público” e o “privado” seriam, como resultado, muito melhor compreendidas. Terceiro, as exatas estruturas de uma sociedade participativa, tanto a nível local quando nacional, seriam mantidas abertas e fluídas, de modo que as pessoas pudessem experimentar novas formas políticas e aprender com elas. Isto é importante devido ao fato de que às evidências acumuladas até o momento sobre as possibilidades e efeitos de uma participação extensa são limitadas. Não há informação suficiente para que se possa recomendar um modelo institucional em detrimento de todos os outros; relativamente poucos experimentos foram iniciados e qualquer “mapa” fixo poderia facilmente tornar-se uma prescrição opressora para mudanças. A sociedade participativa deve ser uma sociedade experimental, uma sociedade capaz de fazer experiências após a reforma radical das estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado, as relações de classes e outras assimetrias de poder. “É um ideal, um ideal com uma longa histórica no pensamento político, que já se perdeu de vista”, sugere Pateman, “na teoria contemporânea da democracia”. Mas ainda podemos ter, conclui ela, uma teoria democrática moderna e não dogmática que “retenha a noção de participação em seu centro” (Pateman, 1970, p. 110-11; cf. Pateman, 1985, p. 174-5). Um sumário dos aspectos centrais da democracia participativa pode ser encontrado no modelo VIII.

Argumentou-se acima que a “democracia legal” da Nova Direita não representa um futuro plausível e que os governos que a estão defendendo estão se deparando com severas dificuldades. Também foi sugerido que o modelo da Nova Direita exclui, injustificadamente, a consideração ativa de várias questões “distributivas” que têm de

Resumo: modelo VIII
Democracia Participativa

Princípio(s) de justificação

Um direito igual de auto-desenvolvimento só pode ser conquistado em uma “sociedade participativa”, uma sociedade que gere um sentido de eficácia política,

nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental

Aspectos-chave

Participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições-chave da sociedade, inclusive o local de trabalho e a comunidade local

Reorganização do sistema partidário tornando os líderes dos partidos diretamente responsáveis perante seus membros

Operação de "partidos participativos" em uma estrutura parlamentar ou congressista

Manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas

Condições gerais

Melhoria direta da fraca base de recursos de muitos grupos sociais por meio da redistribuição dos recursos materiais

Minimização (erradicação, se possível) daquele tipo de poder burocrático que não tem que prestar contas a ninguém, tanto na vida pública quanto na privada

Um sistema de informações aberto para assegurar decisões informadas

Reexame do sistema de cuidado a crianças, para que as mulheres, tanto quanto os homens, possam aproveitar oportunidades de participação

Nota: O modelo foi produzido a partir de elementos centrais das obras de Poulantzas, Macpherson e Pateman.

ser abordadas para que os indivíduos possam ser "livres e iguais" e para que a democracia possa ser um fenômeno que proporciona às pessoas oportunidades iguais para determinar a estrutura de suas vidas. Muitos destes problemas são abordados diretamente pelos pensadores da Nova Esquerda. É, portanto, importante perguntarmos se seu modelo é atraente e defensável. Se as visões da Nova Direita são deficitárias, as da Nova Esquerda representam um futuro mais plausível? Certamente, o modelo da Nova Esquerda articula preocupações fundamentais, preocupações expressas, entre outros, por vários movimentos sociais que estão, atualmente, pressionando o surgimento de uma sociedade mais participativa. Contudo, ele também

deixa várias questões fundamentais de lado, um problema particularmente agudo em uma época de desencanto com "políticas visionárias".

Poulantzas, Macpherson e Pateman procuraram combinar e remodelar noções das tradições liberal e marxista. Embora seus esforços para ajudar a afastar o debate político da aparentemente infundável e infrutífera justaposição do liberalismo e do marxismo, eles dizem muito pouco sobre fatores fundamentais tais como, por exemplo, a forma como a economia deveria ser organizada e relacionada ao aparato político, como as instituições da democracia representativa deveriam se combinar com as da democracia direta, como seriam impostos limites ao âmbito e ao poder das organizações administrativas, como as moradias e as instalações para o cuidado de crianças deveriam se relacionar ao trabalho, como aqueles que desejassem optar por não participar do sistema político poderiam fazê-lo ou como se poderia lidar com os problemas apresentados pela constante mudança no sistema internacional. Ademais, seus argumentos deixam de lado a questão de como seu "modelo" poderia ser concretizado e toda a questão dos estágios de transição e como aqueles que poderiam ficar em pior situação, em alguns aspectos, como resultado da aplicação do modelo (aqueles cujas circunstâncias atuais lhes permitem determinar as oportunidades de outros) poderiam reagir e como deveriam ser tratados. Ademais, eles tendem a pressupor que as pessoas em geral desejam estender a esfera de controle sobre suas vidas. E se elas não o quiserem? E se elas não quiserem realmente participar na administração dos assuntos sociais e econômicos? E se elas não quiserem se tornar criaturas de razão democrática? Ou se elas usarem o poder democrático de forma não democrática: para limitar ou acabar com a democracia?

Estas são questões complexas e difíceis e não seria razoável esperar, é claro, que cada teórico tratasse delas plenamente. Apesar disso, são questões importantes que devem ser feitas à "democracia participativa", precisamente porque ela é uma versão da teoria democrática que defende não apenas um conjunto de procedimentos, mas também um meio de vida. Como o próximo capítulo indicará em maiores detalhes, estes teóricos estão corretos em estudar as implicações dos princípios democráticos na estrutura organizacional da sociedade e do Estado. Contudo, isto os deixa vulneráveis à crítica. Eles ficam, em particular, vulneráveis à acusação de que estão tentando resolver, prematuramente, as relações altamente complexas entre liberdade individual, questões distributivas (questões de justiça social) e processos democráticos. Ao se concentrarem diretamente na idéia de que um processo coletivo de tomada de decisões é desejável e ao permitir que a democracia prevaleça sobre todas as demais considerações, eles tendem a deixar que estas relações sejam especificadas pelo fluxo e refluxo da negociação democrática. Mas é precisamente ao criticar esta posição que os pensadores da Nova Direita se mostram mais interessantes. Deveria haver limites ao poder do *demos* de mudar e alterar as circunstâncias políticas? A natureza e o âmbito da liberdade

dos indivíduos e das minorias deveria ficar à cargo de decisões democráticas? Deveria haver diretrizes constitucionais claras que tanto habilitariam quanto limitariam as operações democráticas? Ao responder questões como estas com a afirmativa, a Nova Direita reconhece a possibilidade de severas tensões entre a liberdade individual, o processo coletivo de tomada de decisões e as instituições e processos da democracia. Por não abordar sistematicamente estas questões, a Nova Esquerda, em contraste, colocou de lado muito apressadamente estes problemas.⁴⁷ Ao tornar a democracia, em todos os níveis o objetivo social primário a ser atingido, os pensadores da Nova Esquerda confiaram na “razão democrática”, uma sábia e boa vontade democrática, para determinar resultados políticos justos e positivos. Pode-se confiar em um *demos* essencialmente democrático? Pode-se presumir que a “vontade democrática” será sábia e boa? Pode-se presumir que a “razão democrática” prevalecerá? De Platão a Hayek, foram sugeridas boas bases para que, pelo menos, tratemos estas questões com mais cuidado.

Foi precisamente em torno destas questões que a Nova Direita gerou tanto capital político ao reconhecer diretamente a incerteza dos resultados da política democrática: os resultados ambíguos, por exemplo, do “bem intencionado” Estado democrático do bem-estar. Ao destacar que a democracia pode levar à burocracia, a normas de segurança, vigilância e excessiva invasão das opções individuais (e não apenas nas sociedades do Leste Europeu), eles atingiram um ponto sensível daqueles que tiveram experiências reais de contato rotineiro com certos ramos do Estado moderno, experiências que, de forma alguma, tornam as pessoas necessariamente mais otimistas sobre processos coletivos de tomada de decisões. Portanto, a Nova Direita contribuiu para uma discussão sobre os limites desejáveis da regulamentação coletiva na qual outros devem se engajar *para que* o modelo de uma sociedade mais participativa possa ser defendido adequadamente. Um tal engajamento bem poderia ter de aceitar mais da tradição liberal do que, até agora, foi aceito pelos pensadores da esquerda. A questão é: como podem os indivíduos ser “livres e iguais”, gozar de oportunidades iguais de participar na determinação da estrutura que governa suas vidas, sem deixar pontos importantes sobre a liberdade individual e questões distributivas aos resultados incertos do processo democrático?

Parte III

Reflexões Finais

⁴⁷ Isso não quer dizer que os problemas não são reconhecidos (veja, e.g., Macpherson, 1977, cap. 5).

O Que Democracia Deveria Significar Hoje?

A disputa sobre o significado contemporâneo de democracia gerou uma extraordinária diversidade de modelos democráticos: desde visões tecnocráticas de governo até concepções de uma vida social marcada por extensa participação política. Ao analisar as questões apresentadas pela confrontação entre a Nova Direita e a Nova Esquerda, este capítulo tentará mapear os contornos de um novo modelo. Um tal esforço é justificado?

Existem várias razões pelas quais a avaliação crítica dos modelos existentes de democracia e o estudo de posições alternativas é importante. Primeiro, não podemos evitar nos envolvermos com a política, embora muitas pessoas procurem fazê-lo. Se reconhecemos explícita aderência a uma perspectiva política ou não, nossas atividades pressupõem uma estrutura em particular de Estado e sociedade que nos direciona. As ações dos apáticos não escapam à política; elas meramente deixam as coisas como estão. Segundo, se vamos nos envolver em problemas de democracia, precisamos refletir por que, para tantas pessoas, o fato de que algo é reconhecidamente uma declaração "política" é quase o bastante para torná-lo, instantaneamente, alvo de descrédito. A política é freqüentemente associada, hoje, com comportamentos egoístas, hipocrisia e atividades de "relações públicas" preparadas para vender pacotes políticos. O problema com este ponto de vista é que, embora ele seja bastante compreensível, as dificuldades do mundo moderno não serão resolvidas por uma rendição à política, mas apenas pelo desenvolvimento e transformação da "política" de forma tal que nos possibilite moldar e organizar a vida humana de maneira mais efetiva.

Terceiro, ceticismo e cinismo para com a política não são, necessariamente, fatos inevitáveis da vida política. Com o estabelecimento da credibilidade e da viabilidade de modelos alternativos de "instituições governantes", mostrando como estas podem ser conectadas a dificuldades sistemáticas que repetidamente ocorrem no mundo social e político, estabelece-se uma mudança que a desconfiança para com a política pode arruinar. Uma imaginação política para arranjos alternativos é essencial para que a imagem empanada da política possa ser erradicada. Quarto, não podemos ficar satisfeitos com os modelos existentes de política democrática. Ao longo deste livro, vimos que existem boas bases para não aceitarmos qualquer modelo, seja ele clássico ou contemporâneo, exatamente como ele é. Há algo a ser aprendido das várias tradições do pensamento político e uma propensão a simplesmente justapor uma posição e outra, ou de desprezar um modelo em favor de outro, não é frutífera.

Nas páginas a seguir, foi elaborada uma estratégia que visa avançar além do debate atual entre perspectivas. É importante enfatizar que a posição apresentada abaixo não afirma representar uma série definida e estreitamente conectada de idéias; ela é apenas um conjunto de sugestões para posterior exame. É uma tentativa de oferecer uma

resposta plausível à questão: o que a democracia deveria significar hoje? Mas, claramente, a resposta necessitará de uma defesa mais detalhada do que pode ser oferecido aqui, para que se torne aceitável, em última instância (Held, a publicar). O enfoque que descrevo envolve uma tentativa de reconceitualizar uma noção-chave comum a várias tendências do pensamento político e de mostrar como aspectos destas perspectivas poderiam, e na verdade deveriam, ser integrados em uma posição alternativa. Começarei estudando brevemente aspectos do pensamento da Nova Direita e da Nova Esquerda e, em seguida, retornarei a muitas das preocupações centrais das tradições examinadas neste volume.

O princípio da autonomia

Os pensadores da Nova Direita têm, em geral, ligado as metas de liberdade e igualdade a doutrinas políticas, econômicas e éticas que são individualistas. O indivíduo é, em essência, sacrossanto e só é livre e igual na medida em que pode se dedicar a, ou tentar concretizar, fins auto-escolhidos e interesses pessoais. A justiça igual pode ser sustentada entre indivíduos se, acima de tudo, o acesso dos indivíduos a certos direitos ou liberdades é respeitado e todos os cidadãos são tratados igualmente perante a lei. De acordo com este ponto de vista, o Estado moderno deveria proporcionar as condições necessárias para os cidadãos se dedicarem a seus próprios interesses; ele deveria manter o governo da lei para proteger e nutrir a liberdade dos indivíduos, um estado de coisas no qual ninguém tem o direito de impor suas idéias de “boa vida” a outros. Isto sempre foi, é claro, um princípio central do liberalismo desde Locke: o Estado existe para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos que são, em última instância, os melhores juízes de seus próprios interesses; o Estado é o fardo que os indivíduos têm de carregar para assegurar seus próprios fins; e o Estado deve ser limitado em âmbito e ter suas práticas restritas para assegurar o máximo possível de liberdade para cada cidadão. O liberalismo tem estado e está preocupado com a criação e a defesa de um mundo no qual indivíduos “livres e iguais” possam florescer com um mínimo de barreiras políticas.⁴⁸

Em contraste a isso, os pensadores da Nova Esquerda afirmaram que certos meios e metas sociais e coletivos são desejáveis. Para eles, levar a igualdade e a liberdade a sério significa desafiar a noção de que estes valores podem ser concretizados por indivíduos deixados, na prática, por conta própria em uma economia de “mercado livre” e um Estado mínimo. A igualdade, a liberdade e a justiça, reconhecidas por eles como “grandes ideais universais”, não podem ser atingidas em um mundo dominado pela posse privada da propriedade e pela economia capitalista. Estes ideais, de acordo

⁴⁸ A menos que seja indicado o contrário, o termo “liberalismo” é usado aqui no sentido amplo, para conotar tanto o liberalismo desde Locke quanto a democracia liberal.

com eles, só podem ser concretizados por meio de lutas para assegurar que a sociedade, bem como o Estado, seja democratizada, ou seja, sujeita a procedimentos que assegurem o máximo de responsabilidade. Apenas esta última pode garantir a redução de todas as formas de poder coercitivo para que os seres humanos possam desenvolver-se como “livres e iguais”. Embora os pensadores da Nova Esquerda afastem-se, em muitos aspectos, dos teóricos marxistas tradicionais, eles partilham a preocupação de desvendar as condições pelas quais o “livre desenvolvimento de cada um” é compatível com o “livre desenvolvimento de todos”. Esta é uma meta em comum fundamental.

As idéias da Nova Direita e da Nova Esquerda são, é claro, radicalmente diferentes. Os elementos-chave de suas teorias são fundamentalmente opostos. Portanto, é um tanto paradoxal observar que partilham a noção da redução do poder arbitrário e da capacidade reguladora até o mínimo possível. Tanto a Nova Direita quanto a Nova Esquerda temem a extensão de redes de poder intruso na sociedade, que “sufocariam”, para tomar emprestada uma frase de Marx, “todos os seus poros”. Ambas as tendências têm meios de criticar o caráter burocrático, desigual e, freqüentemente, repressor, de grande parte da ação do Estado. Além disso, ambas estão preocupadas com as condições políticas, sociais e econômicas para o desenvolvimento das capacidades, desejos e interesses das pessoas. Colocado desta maneira geral e bastante abstrata, parece haver uma convergência da ênfase de definir as circunstâncias nas quais as pessoas podem se desenvolver como “livres e iguais”.

Para colocar a questão de outra maneira, a aspiração destas tradições por um mundo caracterizado por relações livres e iguais entre adultos reflete uma preocupação para assegurar:

- 1 Criação das melhores circunstâncias para que todos os humanos possam desenvolver sua natureza e expressar suas diversas qualidades (envolvendo uma suposição de respeito pela diversidade das capacidades dos indivíduos e sua habilidade de aprender e melhorar seu potencial).
- 2 A proteção contra o uso arbitrário da autoridade política e do poder coercitivo (envolvendo uma pressuposição de respeito pela privacidade em todas as questões que não sejam base para “dano” potencial e demonstrável a outros).
- 3 Envolvimento dos cidadãos na determinação das condições de sua associação (envolvendo uma pressuposição de respeito pela natureza autêntica e razoável do julgamento de cada indivíduo).
- 4 Expansão da oportunidade econômica para maximizar a disponibilidade de recursos (envolvendo uma pressuposição de que, quando os indivíduos se vêm livres do fardo de necessidades físicas insatisfeitas eles se mostram mais capazes de atingir seus fins).

Há, em outras palavras, um conjunto geral de aspirações que os teóricos “legais” e “participativos” têm em comum. Ademais, estas aspirações foram compartilhadas por pensadores tão diversos como J. S. Mill e Marx e pela maioria dos teóricos dos séculos

dezoito e dezenove (estudados neste volume) que procuraram esclarecer as relações entre o “Estado soberano” e o “povo soberano”.

O conceito de “autonomia” ou “independência” une estas aspirações e ajuda a explicar porque elas têm sido compartilhadas tão amplamente. A “autonomia” conota a capacidade dos seres humanos de razão auto-consciente, de serem auto-reflexivos e auto-determinantes. Ela envolve a capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação tanto na vida privada quanto na pública. Claramente, a idéia de uma pessoa “autônoma” não poderia se desenvolver enquanto os direitos, obrigações e deveres políticos estivessem estreitamente ligados, como estavam na visão de mundo medieval, a direitos de propriedade e à tradição religiosa (veja o capítulo 2). Mas, com as mudanças que produziram uma transformação fundamental nas noções medievais, emergiu uma nova preocupação no pensamento político europeu com a natureza e os limites da autoridade, da lei, dos direitos e do dever.

O liberalismo apresentou a visão desafiadora de que os indivíduos são “livres e iguais”, capazes de determinar e justificar suas próprias ações, capazes de adotar obrigações escolhidas por eles mesmos (cf. Pateman, 1985, p. 176). O desenvolvimento de esferas autônomas de ação em assuntos sociais, políticos e econômicos, tornou-se um (senão o) marco central do que significava gozar de liberdade e igualdade. Embora os liberais tenham, freqüentemente, deixado de explorar as circunstâncias reais em que os indivíduos viviam – como as pessoas estavam integralmente conectadas umas às outras por meio de complexas redes de relações e instituições – eles, apesar disso, geraram a forte crença de que uma ordem política defensável deve ser uma ordem em que as pessoas sejam capazes de desenvolver sua natureza e seus interesses livres do uso arbitrário da autoridade política e do poder coercitivo. E, embora muitos liberais tenham se detido muito antes de proclamar que, para que os indivíduos sejam “livres e iguais”, eles próprios devem ser soberanos, sua obra se preocupava com o desvendamento das condições sob as quais os indivíduos podem determinar e regular a estrutura de suas próprias associações, ao mesmo tempo que enfatizavam a imensa importância deste ponto – uma preocupação que partilhavam com Rousseau e Marx, embora ambos discordassem, é claro, das interpretações liberais desta questão central (veja Cohen e Rogers, 1983, pp. 148-9).

As aspirações que produzem uma preocupação com a autonomia podem ser recolocadas na forma de um princípio geral, ao qual chamarei de “princípio da autonomia”.⁴⁹ O princípio pode ser afirmado como se segue:

os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas; ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais (e, conseqüentemente, de obrigações iguais) para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades

⁴⁹ Veja Beetham (1981) e Cohen e Rogers (1983), cujas obras ajudaram a estimular e informar o argumento apresentado a seguir.

disponíveis para eles, na medida em que não definam esta estrutura de modo a negar os direitos de outros.

A qualificação – de que os direitos individuais requerem proteção explícita – representa a exigência familiar dos liberais de Locke a Hayek por um governo *constitucional*. A distinção feita por Hayek entre “fontes de poder” e “limitações de poder” reafirma a tradicional posição liberal, como o faz a afirmativa de Nozick de que liberdade significa que as pessoas não deveriam ser capazes de impor sua vontade a outros. Os liberais sempre argumentaram que “a liberdade dos fortes” deve ser restrita, embora, é claro, nem sempre tenham concordado sobre o que constitui “os fortes”. Para alguns, “os fortes” incluíram aqueles com acesso especial a certos tipos de recursos (políticos, materiais e culturais) mas, para outros, “os fortes” foram elementos do próprio *demos*. Mas, seja qual for a concepção precisa da natureza e âmbito adequados da liberdade individual, os liberais tem estado comprometidos com uma concepção do indivíduo como sendo “livre e igual” e com a necessidade de criar arranjos para proteger sua posição, ou seja, eles estavam comprometidos com uma versão do princípio da autonomia.⁵⁰

Os marxistas (ortodoxos ou não) e os teóricos da Nova Esquerda concordariam com este princípio da autonomia? Há um sentido fundamental, explorado nos capítulos 4 e 8, em que a resposta a esta questão é “não”. Eles não julgaram necessário estabelecer uma teoria das “fronteiras da liberdade” (direitos, fins culturais, interesses objetivos, seja o que for que escolhamos chamá-las) que “ninguém teria permissão de cruzar” em uma ordem pós-capitalista (cf. Berlin, 1969, p. 164ff). Este é precisamente o ângulo em que a esquerda não faz uma análise adequada do Estado e, em particular, do governo democrático conforme ele é e conforme poderia ser. Sua visão dominante do futuro sempre foi de que a “música” não deveria e não poderia ser composta com antecedência. Embora tenham sido desenvolvidas teorias sobre “processos de governo” existentes ou possíveis, elas se mostraram falhas em muitos aspectos (cf. Lukes, 1985; Pierson, 1986). Contudo, a questão não deve ser deixada nesse pé; pois há outro ângulo pelo qual esta posição é enganadora. A tentativa de Marx de expor as condições amplas de uma sociedade não exploradora – uma ordem estruturada “de acordo com a necessidade” que maximize a “liberdade para todos” – pressupõe que uma tal sociedade seria capaz de proteger a si própria rigorosamente contra todos aqueles que buscassem sujeitar a propriedade produtiva e o poder de tomar decisões, uma vez mais, à apropriação privada. Na análise oferecida pelos pensadores da Nova

⁵⁰ Poderia-se objetar que o temor do *demos* levou muitos liberais, em nome da liberdade, a defenderem teorias e programas políticos anti-democráticos. Contudo, embora acredite que objeções deste tipo sejam freqüentemente válidas, especialmente no caso de pontos de vista como o de Hayek, elas ignoram a importante consideração de que as posições liberais são, em um certo nível, fundamentalmente contraditórias (veja os capítulos 2, 7 e 8). Retornarei a esta questão posteriormente.

Esquerda, um pressuposto similar também é claramente crucial; de fato, em muitas passagens de sua obra, ele é bastante explícito (veja Poulantzas, 1980, parte 5; Macpherson, 1977, cap. 5). Mas as idéias apresentadas nestas passagens vitais não foram, infelizmente, desenvolvidas. A democracia participativa requer uma teoria detalhada das “fronteiras da liberdade” e uma análise detalhada dos arranjos institucionais necessários para protegê-las, para que possa ser defendida adequadamente. Uma concepção do princípio da autonomia é, portanto, um pressuposto inevitável de modelos democráticos radicais.

Qual é o status do princípio da autonomia? O princípio da autonomia deveria ser considerado como uma premissa essencial do liberalismo e do marxismo e de seus vários ramos contemporâneos. Ele deveria ser considerado como um de seus elementos centrais, um aspecto básico e inescapável de seus fundamentos lógicos. Todas estas tradições deram, e continuam a dar, prioridade ao desenvolvimento da “autonomia” ou da “independência”. Mas afirmar isto – e tentar articular seu significado em um princípio fundamental, mas altamente abstrato – não é, deve-se enfatizar, dizer muito. Pois o pleno sentido de um princípio não pode ser especificado de forma independente das condições de sua implementação. O liberalismo e o marxismo podem ter dado prioridade à “autonomia”, mas diferem radicalmente sobre como assegurá-la e, portanto, como interpretá-la.

A especificação das “condições de implementação” de um princípio é uma questão vital; pois, para que uma teoria da forma mais desejável de democracia seja plausível, ela deve se preocupar tanto com questões teóricas quanto práticas, com questões filosóficas, organizacionais e institucionais. Sem este duplo foco, uma escolha arbitrária de princípios e debates abstratos aparentemente infundáveis sobre eles são encorajados. Uma consideração de princípios sem um exame das condições para sua concretização pode preservar um sentido de virtude, mas deixará de definir o verdadeiro significado de tais princípios. Uma consideração sobre as instituições sociais e arranjos políticos, sem uma reflexão sobre os princípios corretos de sua ordenação poderia, por contraste, levar a uma compreensão sobre seu funcionamento em relação à sua adequação e aceitabilidade.

Tendo este duplo foco em mente, argumentarei que tanto a tradição liberal quanto a marxista – e as variantes contemporâneas delas – podem contribuir para o desenvolvimento de uma compreensão adequada das condições de concretização do princípio da autonomia. Ademais, não tentarei fazer aqui a mera justificação do princípio. Primeiro, porque às razões para seu supremo significado já foram apresentadas: ele deveria ser considerado como um axioma fundamental das principais tendências do moderno pensamento político ocidental. E, segundo, porque sua maior justificação depende de uma elucidação satisfatória de seu significado em relação às condições para sua concretização. Em nome da simplicidade, a discussão a seguir se concentrará, em primeira instância, em questões amplas do liberalismo e do marxismo. As complexidades introduzidas na teoria democrática pelo elitismo, pelo pluralismo, pelo neo-pluralismo e assim por diante, não alteram a estrutura básica do argumento, embora contribuam com noções importantes, às quais retornaremos mais tarde. Em

resumo, as condições de atuação do princípio da autonomia só podem ser especificadas adequadamente se (a) analisarmos aspectos do liberalismo e do marxismo e (b) avaliarmos as limitações das duas posições gerais.⁵¹

A concretização do princípio

Um ponto de partida para reflexão é proporcionado pela tabela 9.1, a qual resume (embora de uma forma um tanto crua) algumas das posições centrais do liberalismo e do marxismo, cujo significado foi mostrado nos capítulos 2-8. Existem boas bases para levar à sério alguns dos argumentos centrais e, conseqüentemente, algumas das prescrições centrais tanto do liberalismo quanto do marxismo. O princípio da autonomia só pode ser concebido adequadamente se adotarmos este enfoque (um tanto eclético). É importante avaliarmos, acima de tudo, a complementaridade do ceticismo do liberalismo acerca do poder político e do ceticismo do marxismo acerca do poder econômico. Se nos concentrarmos exclusivamente no primeiro ou no segundo, estaríamos negando a possibilidade de concretização do princípio da autonomia.

O ímpeto do liberalismo em criar um Estado democrático soberano, uma diversidade de centros de poder e um mundo marcado pela abertura, controvérsia e pluralidade fica radicalmente comprometido pela realidade do chamado “mercado livre”, a estrutura e imperativos do sistema de acumulação privada do capital. Se a falha central do liberalismo é ver os mercados como mecanismos “sem poder” de coordenação e, portanto, negligenciar – como observam, entre outros, os neo-pluralistas – a natureza distorciva do poder econômico em relação à democracia, a falha central do marxismo é reduzir o poder político ao poder econômico e, portanto, negligenciar – como os democratas participativos, entre outros, observam – os perigos do poder político centralizado e os problemas da responsabilidade política. A manifestação do marxismo nas sociedades da Europa oriental hoje é marcada pelo crescimento do Estado burocrático centralizado; sua afirmativa de representar as forças da política progressista é prejudicada pela relação do socialismo na prática, no Oriente e também no Ocidente, com a burocracia, a vigilância, a hierarquia e o controle do Estado. Conseqüentemente, a análise feita pelo liberalismo da natureza dos mercados e do poder econômico deve ser rejeitada, enquanto que a análise feita pelo marxismo da natureza da democracia deve ser severamente questionada.

É importante tomar nota, ademais, de algumas das limitações compartilhadas pelo liberalismo e o marxismo. Em geral, estas duas tradições políticas não conseguiram analisar as barreiras colocadas a uma plena participação na vida democrática, com

⁵¹ As condições de acordo com as quais o princípio da autonomia pode ser concretizado não podem ser especificadas, é claro, independente de circunstâncias históricas e políticas. Deve-se enfatizar desde o princípio que a discussão mantém como referência os países industrializados do Ocidente e do Oriente.

Tabela 9.1 Prescrições justificadas do liberalismo e do marxismo

<i>Liberalismo</i>	<i>Marxismo</i>
1 Hostilidade e ceticismo para com o poder do Estado e ênfase na importância de uma diversidade de centros de poder	1 Hostilidade e ceticismo para com a concentração de poder econômico na propriedade privada dos meios de produção
2 Separação do Estado da sociedade civil como um pré-requisito essencial para uma ordem democrática	2 Reestruturação da sociedade civil, ou seja, transformação das relações capitalistas de produção, como pré-requisito para uma democracia progressista
3 A forma desejável de Estado é uma estrutura de poder impessoal (legalmente circunscrita)	3 A "impessoalidade" ou "neutralidade" do Estado só pode ser atingida quando a autonomia não mais estiver comprometida pelo capitalismo
4 Centralidade do constitucionalismo para garantir igualdade formal (perante a lei) e liberdade formal (de tratamento arbitrário) na forma de liberdades ou direitos civis e políticos essenciais para a democracia representativa: acima de tudo, as liberdades de expressão, associação, crença e (para os liberais democratas) voto individual e pluralismo partidário	4 A transformação da rígida divisão técnica e social do trabalho é essencial para que as pessoas possam desenvolver suas capacidades e se envolverem plenamente na regulação democrática da vida política, econômica e social

5 Esfera protegida para a autonomia e iniciativa individuais, sacramentada pela lei	5 As reivindicações igualmente legítimas de todos os cidadãos por autonomia são a base de qualquer liberdade que seja digna desse nome
6 Importância dos mercados como mecanismos para coordenar as diversas atividades dos produtores e consumidores	6 A menos que haja planejamento público do investimento, a produção continuará voltada para o lucro, não para as necessidades gerais

exceção daquelas impostas pelo Estado e pelo poder econômico, embora devamos reconhecer sua importância. As raízes da dificuldade encontram-se em concepções limitadas do "político". Na tradição liberal, o político é relacionado exclusivamente com o mundo do governo ou dos governos. Onde esta igualdade é feita e onde a política é considerada como uma esfera separada da economia ou da cultura, como atividade ou instituição governamental, um vasto domínio político é removido de vista: acima de tudo, as esferas das relações produtivas e reprodutivas. A concepção marxista do político levantou questões relacionadas. Embora a crítica marxista do liberalismo seja de grande significado, seu valor é limitado, em última instância, devido à conexão direta que postula (mesmo dentro da estrutura da "autonomia relativa" do Estado) entre o político e o econômico. Ao reduzir o político ao econômico e ao poder de classe e ao defender "o fim da política", o próprio marxismo tende a marginalizar ou excluir certos tipos de questões da política. Isso é válido para todas aquelas questões que não podem, em última análise, ser reduzidas a assuntos relacionados a classes: o desenvolvimento de poder em organizações, por exemplo (veja o capítulo 4).

A concepção estreita do "político", tanto no liberalismo quanto no marxismo, significou que as condições-chave para a concretização do princípio da autonomia foram deixadas de lado: condições relacionadas, por exemplo, aos limites necessários da posse privada dos meios de produção, para que os resultados democráticos não sejam distorcidos sistematicamente à favor dos economicamente poderosos (insuficientemente examinado pelo liberalismo); e as mudanças necessárias na organização dos lares e na criação de filhos, entre outras coisas, para que as mulheres possam gozar de condições "livres e iguais" (insuficientemente examinadas tanto pelo liberalismo quanto pelo marxismo). (Não quero dizer, com isso que nenhum liberal ou marxista tenha se preocupado com estas coisas; isso seria claramente falso. Mas quero argumentar que suas perspectivas ou estruturas de análise não podem abrangê-las adequadamente.) Para compreender as diversas condições necessárias

para a institucionalização adequada do princípio da autonomia, é necessário uma concepção mais ampla do “político” do que pode ser encontrada nestas duas tradições.

Para mim, o político trata do poder; ou seja, trata da *capacidade* dos agentes, órgãos e instituições sociais de manter ou transformar seu ambiente, social ou físico. Ele trata dos recursos subjacentes à sua capacidade e das forças que moldam e influenciam seu exercício (Held e Leftwich, 1984, p. 144; cf. Giddens, 1979). Conseqüentemente, a política é um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. Ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida da sociedade. A política cria e condiciona todos os aspectos de nossa vida e está no coração do desenvolvimento dos problemas da sociedade e dos modos coletivos de sua resolução. Embora esta compreensão da política levante várias questões complicadas – acima de tudo se um conceito do privado é compatível com ela (uma questão à qual retornarei posteriormente) –, ela destaca de forma bastante útil a natureza da política como sendo uma dimensão universal da vida humana, não relacionada a qualquer “sítio” ou conjunto de instituições específico.

Se a política é concebida desta maneira, a especificação das condições de concretização do princípio da autonomia equivalem à especificação das condições para a participação dos cidadãos nas decisões sobre questões importantes para eles (ou seja, nós). Assim, é necessário lugar para atingir um estado de coisas no qual a vida política, democraticamente organizada, seja, em princípio, uma parte central da vida de todas as pessoas. Pode este estado de coisas ser especificado mais precisamente? Como pode “o Estado” e a “sociedade civil” se combinarem para promover o princípio da autonomia?

A herança da teoria democrática clássica e contemporânea

Se a força do argumento acima for aceita, então, para que o princípio da autonomia seja concretizado seria necessário a criação de um sistema coletivo de tomada de decisões que permitisse extenso envolvimento dos cidadãos nas questões públicas. Pode-se defender com bastante eficácia, como o faz Dahl (1979, 1985) a noção de que, para que um tal sistema seja plenamente democrático, ele teria de satisfazer aos seguintes critérios:

1. Votos iguais: a regra para determinar resultados... deve levar em consideração, igualmente, as preferências expressas de cada cidadão acerca do resultado; ou seja, os votos devem ser alocados igualmente entre os cidadãos.
2. Participação efetiva: por meio do processo de tomada... de decisões efetivas, cada cidadão deve ter uma oportunidade adequada e igual de expressar uma preferência sobre o resultado final.

3. Compreensão iluminada: para expressar preferências acuradamente, cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas... para descobrir e validar suas preferências sobre a questão a ser decidida.
4. Controle final da agenda pelo demos: o demos deve ter a oportunidade exclusiva de tomar decisões que determinam quais questões devem ou não ser decididas pelo processo que satisfizer os três primeiros critérios.
5. Inclusividade: o demos deve incluir todos os membros adultos, exceto pessoas em trânsito e aquelas comprovadamente portadoras de deficiências mentais. (Dahl, 1985, pp. 59-60)

Estes critérios serão examinados aqui para delinear os critérios gerais do processo democrático de tomada de decisões.

Se o direito a “votos iguais” não for estabelecido, não haverá um mecanismo que possa levar a igualdade em consideração e proporcionar um procedimento decisório que resolva das diferenças entre as idéias e preferências dos cidadãos (mesmo que estes possam decidir não estruturar um sistema decisório baseado em votação em todas as circunstâncias). Se os cidadãos forem incapazes de gozar as condições para uma “participação efetiva” e uma “compreensão iluminada”, é improvável que a marginalização de grandes categorias de cidadãos no processo democrático seja jamais superada, nem que os círculos viciosos de participação limitada ou de não participação sejam rompidos. Se o “controle final” da “agenda política” ficar fora das mãos dos cidadãos, o “governo pelo povo” existirá, em grande medida, apenas no nome e a visão tecnocrática de Schumpeter será, mais provavelmente, a ordem do dia. Se o *demos* não incluir todos os adultos (com exceção daqueles temporariamente visitando “unidades” políticas, sejam elas estados-nação ou associações de menor escala, e daqueles que “além de qualquer dúvida” estão legitimamente desqualificados para participar devido a incapacidade mental e/ou um severo registro de crimes), ele não conseguirá criar as condições para um “envolvimento igualitário”. Para que os indivíduos sejam “livres e iguais”, os critérios acima teriam de ser satisfeitos. É difícil ver como as pessoas poderiam ser politicamente iguais se qualquer um destes critérios fosse violado e, como disse Dahl, como “qualquer processo que não satisfizesse um ou mais destes critérios poderia ser considerado como plenamente democrático” (Dahl, 1985, p. 60).

Entre as muitas questões que permanecem estão: sob quais condições poderia ser possível para os cidadãos estar em uma posição de gozar de igual status político e iguais oportunidades efetivas para participação? Para que o princípio da autonomia seja concretizado, como ele deve ser institucionalizado para que garanta um processo coletivo de tomada de decisões? As respostas a estas questões não são, infelizmente, diretas de forma alguma. Em primeira instância, reconhecer a centralidade da democracia e argumentar em favor de sua ampla relevância para muitas esferas sociais não implica na simples afirmação de qualquer um daqueles modelos de democracia (considerados neste volume) que proclamam ser a democracia o único modo legítimo de organização das estruturas gerais da vida. Por razões já apresentadas, nem os

argumentos nem os aspectos destes modelos podem ser aceitos de forma simples.

O modelo ateniense clássico, que se desenvolveu em uma comunidade estreitamente coesa, não pode ser adaptado para se “expandir” no tempo e no espaço. Seu surgimento no contexto das cidades-estado e sob as condições de “exclusividade social” foi uma parte integral de seu desenvolvimento bem sucedido. Em circunstâncias social, econômica e politicamente bastante diferenciadas, é muito difícil imaginar como uma democracia daquele tipo poderia obter sucesso. Ademais, ao chegarmos a um acordo com o modelo clássico, somos forçosamente lembrados de que uma forma de poder público impessoal (legalmente circunscrito), com uma diversidade de centros de autoridade, é um aspecto essencial da ordem democrática. A questão pertinente é: qual é a forma mais apropriada desde “poder impessoal”? Qual tipo de estrutura ele deveria ter e como ela deveria ser desenvolvida?

O significado destas questões é reforçado se refletirmos sobre os modelos de democracia defendidos por Rousseau, por um lado, e por Marx, Engels e seus seguidores, por outro. Poderia-se argumentar que a concepção radical de Rousseau da democracia desenvolvimentista poderia funcionar com sucesso no contexto do tipo de comunidade imaginada pelos democratas atenienses. O fato de Rousseau excluir as mulheres da participação na política teria, sem dúvida, ajudado a reduzir a escala dos problemas políticos apresentados pela diferenciação social, às custas, é claro, da perpetuação do “direito divino dos homens” (cf. o argumento de Wollstonecraft, pp. 82-3). Mas, mesmo que as circunstâncias nas quais o modelo IIIa fosse operar pudessem ser estritamente limitadas, o modelo não poderia, mesmo assim, ser adotado de forma direta. Pois permaneceria ainda o problema de como o alcance da “democracia” poderia ser limitado no interesse de preservar a liberdade dos indivíduos e das minorias; e de como poderia ser criado um espaço adequado e de como estabelecer procedimentos para o debate e a tomada de decisões sobre questões acerca das quais os cidadãos teriam idéias e interesses diversos. A avaliação de Weber – de que um sistema de participação exclusivamente direta só poderia funcionar em associações com um número limitado de membros, onde aqueles envolvidos partilhassem idéias, níveis de habilidade e posições sociais similares e onde se deparassem com funções administrativas relativamente simples e estáveis – é altamente persuasivo (veja o capítulo 5, p. 156ff.).

Grande parte do que foi dito acima também se aplica à concepção de Marx e Engels da democracia direta. Sua adequabilidade como um arranjo institucional que permite a mediação, a negociação e o compromisso entre facções, grupos ou movimentos em luta não resiste bem à crítica. A menos, e possamos estar seguros de que a necessidade de tais processos políticos seria logo superada, ou seja, a menos que acreditemos na plausibilidade de um mundo no qual não apenas Wittgenstein, Freud, Sid Vicious e membros de nossa comunidade local concordassem com uma visão comum da vida, mas onde a base social de todos os conflitos de grupos e classes fosse eliminada, a democracia direta não é uma boa proposta. Um sistema para promover discussões, debates e competição entre noções freqüentemente

divergentes – um sistema que envolve a formação de movimentos, grupos de pressão e/ou partidos políticos com lideranças para ajudar a pressionar a favor de suas causas – parece inevitável.

E a democracia participativa? Embora ela reconheça muitas das dificuldades associadas com os três modelos acima e, inquestionavelmente, represente um avanço em relação a eles, o modelo deixa várias questões fundamentais sem resposta, inclusive como as condições de sua própria existência podem ser adequadamente asseguradas. Além disso, embora a evidência certamente indique que aprendemos a participar participando e que a participação ajuda a gerar – como Rousseau, Wollstonecraft e J. S. Mill argumentaram – um corpo ativo e conhecedor de cidadãos, a evidência não é, de forma alguma conclusiva, a favor de que uma crescente participação *per se* irá gerar uma nova renascença no desenvolvimento humano. Seria pouco sábio contar com a possibilidade das pessoas em geral de tornarem mais democráticas, cooperativas e dedicadas ao “bem comum”. Seria provavelmente mais sábio pressupor – especialmente com o propósito de avaliar a relevância contemporânea dos diversos modelos de democracia – que as pessoas, como um comentarista corretamente observou, “atuarão de forma substancialmente melhor tanto moral quanto intelectualmente do que o fazem no presente” (Burnheim, 1985, p. 13). Ademais é, pelo menos, questionável se a participação *per se* leva a resultados políticos consistentes e desejáveis; um leque de possíveis tensões pode existir entre a liberdade individual, questões distributivas (justiça social) e decisões democráticas (veja o capítulo 8; e McLena, 1986). Uma maior participação política deve ter lugar dentro de uma estrutura legal que proteja e alimente a atuação do princípio da autonomia. O princípio da autonomia deve ter prioridade sobre qualquer objetivo de criar participação ilimitada ou não circunscrita.

Não se pode escapar, portanto, da necessidade de reconhecer a importância de vários dos princípios fundamentais do liberalismo: a preocupação com a centralidade, em princípio, de uma estrutura “impessoal” de poder público, de uma constituição para ajudar a garantir e proteger direitos, de uma diversidade de centros de poder dentro e fora do Estado, de mecanismos para promover a competição e o debate entre plataformas políticas alternativas. Isso tudo, entre outras coisas, significa uma confirmação da noção liberal fundamental de que a “separação” do Estado da sociedade civil deve ser um aspecto central de qualquer ordem política democrática. Os modelos de democracia que dependem da suposição de que o “Estado” poderia um dia substituir a “sociedade civil”, ou vice versa, devem ser tratados com o máximo de cautela.

Somente dentro da história do liberalismo o conceito de “sociedade civil” tem, é claro, sido interpretado de várias formas diferentes (cf. Bobbio, 1985; Pelczynski, 1985; Keane, 1987a). Ademais, existe um profundo sentido no qual a sociedade civil não pode nunca ser “separada” do Estado; uma vez que este, por proporcionar a estrutura legal geral da sociedade, em grau significativo constitui aquela. Apesar disso, não é desarrazoado afirmar que a sociedade civil retém um caráter distintivo, na

medida em que ela é constituída de áreas da vida social – o mundo doméstico, a esfera econômica, as atividades culturais e a interação política – que são organizadas por acordos privados e voluntários entre indivíduos e grupos fora do controle *direto* do Estado (veja Hall, 1983). É neste sentido que a noção é usada aqui.⁵² Assim compreendidos, os termos do argumento podem ser recolocados como se segue: instituições estatais centralizadas – *pace* os defensores de modelos de democracia altamente radicais (modelos I, IIIa, IV e VIII) – devem ser vistas como dispositivos necessários para, entre outras coisas, exercer a legislação, impor direitos, promulgar novas políticas e conter inevitáveis conflitos entre interesses particulares. Instituições eleitorais representativas, incluindo o sistema parlamentar e de partidos concorrentes, são um elemento inescapável para autorizar e coordenar estas atividades.

Contudo, apresentar estas observações não significa afirmar qualquer modelo democrático liberal exatamente como é. Uma coisa é aceitar os argumentos concernentes às necessárias funções de proteção, mediação de conflitos e redistribuição do Estado democrático e outra bem diferente é aceitá-los como prescritos nos modelos da democracia liberal de Bentham a Schumpeter. Da mesma forma, uma coisa é concordar com o papel significativo da democracia no desenvolvimento de um corpo de cidadãos conscientes e informados e outra bem diferente é aceitar que ela deve levar à concepção do papel adequado do governo representativo apresentada por J. S. Mill. Existem profundas dificuldades, discutidas anteriormente, com cada um dos grandes modelos da democracia liberal (veja, esp. caps. 2, 3, 5 e 6). Conseqüentemente, para que as instituições do Estado se tornem reguladores efetivos, acessíveis e responsáveis da vida pública, é preciso que elas sejam repensadas e, na verdade, transformadas em muitos aspectos.

Os defensores da democracia liberal tenderam a se preocupar, acima de tudo, com os princípios e procedimentos corretos do governo democrático. Ao se concentrar no “governo”, eles desviaram a atenção de um exame completo das relações entre: direitos formais e direitos reais; compromissos para tratar os cidadãos como livres e iguais e práticas que não o fazem suficientemente; concepções do Estado como, em princípio, uma autoridade independente e envolvimento do Estado na reprodução das desigualdades da vida diária; noções de partidos políticos como estruturas apropriadas para vencer a brecha entre o Estado e a sociedade e o leque de centros de poder que tais partidos e seus líderes não podem atingir; concepções da política como um assunto governamental e sistemas de poder que negam este conceito. Nenhum dos modelos de democracia liberal é capaz de especificar adequadamente as condições para a possibilidade de participação política por parte de todos os cidadãos, por um lado, e o conjunto de instituições governamentais capazes de regular

⁵² O conceito de público e privado é, freqüentemente, associado diretamente com a distinção Estado/sociedade civil. Embora similares no significado, os dois pares de conceitos não têm referentes idênticos. Retornarei ao ‘público’ e ao ‘privado’ mais adiante.

as forças que realmente moldam a vida diária, por outro. As condições para a participação democrática, a forma do controle democrático, o âmbito do processo de decisões democráticas, todas estas questões não foram suficientemente exploradas na tradição democrática liberal. Os problemas são, em resumo, duplos: a estrutura da sociedade civil (inclusive a posse da propriedade produtora e vastas desigualdades sexuais e raciais) – incompreendida ou endossada pelos vários modelos democráticos liberais – não cria condições para votos iguais, participação efetiva, compreensão política adequada e controle igualitário da agenda política, enquanto que a estrutura do Estado democrático liberal (inclusive grandes e freqüentemente irresponsáveis aparatos burocráticos, dependência institucional do processo de acumulação de capital, representantes políticos preocupados com suas próprias reeleições) não cria uma força organizacional que possa adequadamente regular os centros de poder “civil”.

Democracia: um processo dual

As implicações destes pontos são profundas: para que a democracia possa florescer atualmente, ela tem de ser reconcebida como um fenômeno dual: preocupada, por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a reestruturação da sociedade civil (Held e Keane, 1984).⁵³ O princípio da autonomia só pode ser concretizado através do reconhecimento da indispensabilidade de um processo de “dupla democratização”: a transformação interdependente tanto do Estado quanto da sociedade civil. Um tal processo deve ter como premissas a aceitação do princípio de que a divisão entre o Estado e a sociedade civil é um aspecto central da vida democrática e a noção de que o poder de tomar decisões deve ser livre das desigualdades e restrições impostas pela apropriação privada do capital. Mas, é claro, reconhecer a importância destas duas posições equivale a reconhecer a necessidade de retragar, de forma substancial, suas conotações tradicionais.

A atuação do princípio da autonomia requer que repensemos as formas e limites

⁵³ Eu gostaria de reconhecer aqui, em particular, meu débito a John Keane na formulação deste argumento. Algumas das idéias da presente seção deste capítulo foram discutidas em nosso ensaio conjunto (1984). Suas idéias foram decisivas para este desenvolvimento, embora ele possa, é claro, não concordar com aspectos de sua elaboração aqui. Além disso, deve-se observar que a tentativa de reavaliar a relação entre o “Estado” e a “sociedade civil” foi influenciada não apenas por várias obras recentes de pensadores do Oriente e do Ocidente, mas também pelo surgimento de movimentos sociais, novamente tanto no Oriente quanto no Ocidente, que fizeram desta tentativa um elemento central de suas agendas (veja, por exemplo, Cohen, 1982; Offe, 1984; Keane, 1987a). O movimento inclui o Solidariedade que, na verdade, procurou “reduzir o Estado” na Polônia aprofundando a divisão entre o Estado e a sociedade e, ao mesmo tempo, democratizando ambas as esferas.

da ação do Estado e as formas e limites da sociedade civil. As seguintes questões impõem: como e de quais maneiras a política do Estado pode ser tornada mais responsável? Como e de quais maneiras as atividades “não estatais” podem ser reordenadas democraticamente? Abordar estes problemas de forma mais completa está além do âmbito deste livro (embora seja uma tarefa iniciada em Held e Pollitt, 1986 e uma preocupação central de Held, a publicar). Contudo, é claramente importante acrescentar alguns detalhes institucionais ao argumento apresentado até o momento, para que as condições de atuação do princípio da autonomia possam ser, pelo menos, visualizadas. O que se segue, contudo, nada mais é do que o mais breve dos esboços: uma agenda para reflexões posteriores.

No Ocidente, a necessidade de democratizar as instituições políticas tem estado limitada, na maior parte das vezes, a questões de reforma no processo pelo qual os líderes partidários são selecionados ou a mudanças nas regras eleitorais. Outras questões que são ocasionalmente levantadas incluem o uso de fundos públicos para eleições para todos os partidos que tiverem um nível mínimo de suporte; acesso genuíno ao tempo da mídia e uma distribuição mais equitativa do mesmo; liberdade de informação (por exemplo, na Inglaterra, a abolição do Ato de Segredos Oficiais e as muitas regras e regulamentações concernentes ao sigilo); desconcentração do serviço civil, juntamente com sua descentralização; a defesa e melhoria dos poderes de governos locais contra decisões rígidas e centralizadas do Estado; e experimentos para tornar as instituições governamentais mais responsáveis e maleáveis a seus “consumidores”. Todas estas questões são importantes e devem ser desenvolvidas ainda mais para que sejam encontradas estratégias adequadas para democratizar as instituições do Estado. Mas nenhuma delas faria uma contribuição decisiva para tornar a política algo mais democrático, a menos que um outro problema difícil seja confrontado: podem as exigências da vida pública democrática (debate aberto, acesso a centros de poder, participação geral, etc.) ser reconciliadas com aquelas instituições do Estado (do executivo a ramos do serviço civil) que florescem no sigilo e controlam os meios de coerção e que desenvolveram seu próprio ímpeto e interesses, tornado-se, como disse Weber, gaiolas “duras como aço”, impermeáveis às demandas do *demos*? Isto levanta um problema urgente, que só pode ser confrontado pela exploração dos meios pelos quais a soberania do parlamento pode ser estabelecida sobre o Estado e a soberania da sociedade – de todos os cidadãos – sobre o parlamento. Como isso poderia ser feito?

Em muitos países, tanto do Ocidente quanto do Oriente, os limites do “governo” são explicitamente definidos em constituições e cartas de direitos que estão sujeitas ao escrutínio público, revisão parlamentar e processo judicial. Esta idéia é fundamental para o princípio da autonomia. Contudo, o princípio da autonomia requer que estes limites ao “poder público” sejam reavaliados em relação a uma faixa muito mais ampla de questões do que se pressupunha até o momento. Para que as pessoas sejam livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas e gozem de direitos iguais, bem como de obrigações iguais na especificação da estrutura

que gera e limita as oportunidades disponíveis para elas, elas devem estar em uma posição que lhes permita gozar de um leque de direitos não apenas em princípio, mas também na prática. Os direitos dos cidadãos devem ser tanto formais quanto concretos. Isto envolve a especificação de uma faixa muito mais ampla de direitos, com um “corte” muito mais profundo do que é permitido tipicamente. Um tal “sistema de direitos” restringiria e permitiria atividades coletivas em um amplo domínio.

O que seria incluído em um tal sistema? Uma constituição e uma carta de direitos que sacramentassem o princípio da autonomia especificando direitos iguais no que toca ao processo que determina os resultados do Estado. Isto envolveria não apenas direitos iguais de votar, mas também direitos iguais de gozar das condições para uma participação efetiva, compreensão iluminada e a definição da agenda política. “Direitos” estatais tão amplos, por sua vez, implicariam em um amplo conjunto de direitos sociais ligados à reprodução, cuidados com crianças, saúde e educação, bem como direitos para assegurar recursos econômicos e financeiros adequados para a autonomia democrática. Sem rígidos direitos sociais e econômicos, os direitos com respeito ao Estado não poderiam ser gozados plenamente; e, sem direitos em relação ao Estado, novas formas de desigualdade de poder, riqueza e status poderiam perturbar sistematicamente a implementação das liberdades sociais e econômicas.

Um sistema de direitos deste tipo especificaria certas obrigações dos cidadãos uns para com os outros, bem como as responsabilidades do Estado para com grupos de cidadãos, às quais nenhum governo em particular poderia (a menos que tivesse permissão graças a um processo explícito de emenda da constituição) sobrepor-se. Portanto, a autoridade do Estado seria, em princípio, claramente circunscrita e sua capacidade de liberdade de ação limitada. Portanto, um direito à liberdade de reprodução para as mulheres deve implicar em tornar o Estado responsável não apenas pelas instalações médicas e sociais necessárias para evitar ou auxiliar a gravidez, mas também por proporcionar as condições materiais que ajudariam a fazer da escolha de se ter uma criança uma escolha genuinamente livre e, com isso, assegurar uma condição crucial para as mulheres para que elas sejam “livres e iguais”. Um direito de cuidados infantis para todas as crianças representaria tornar o Estado responsável por proporcionar instalações adequadas e, portanto, também limitaria as opções de gastos do Estado. Um direito igual aos recursos materiais para homens e mulheres, para que eles possam estar em posição de escolher entre possíveis linhas de ação obrigaria o Estado a se preocupar com as formas pelas quais a riqueza e a renda podem ser distribuídas de maneira mais equitativa. Portanto, o “governo da lei” envolveria uma preocupação central com questões distributivas e assuntos de justiça social: qualquer coisa menos que isso prejudicaria a concretização do princípio da autonomia e o governo da democracia.

Conseqüentemente, neste esquema de coisas, um direito à justiça igual envolveria não apenas a responsabilidade do Estado em assegurar igualdade formal perante a lei, mas também que os cidadãos teriam a capacidade real (a saúde, a habilidade e os recursos) de tirar vantagem das oportunidades com que se depararem. Uma tal

constituição e carta de direitos aumentaria radicalmente a capacidade dos cidadãos de agir contra o Estado para reparar invasões desarrazoadas de sua liberdade. Ela os ajudaria a tombar a balança do Estado a favor do parlamento e do parlamento a favor dos cidadãos. Ela seria um sistema legal "que concederia poderes". É claro que esta "concepção de poderes" não seria garantida apenas com isso. Mas especificaria direitos pelos quais os indivíduos, grupos e movimentos (qualquer maneira pela qual a pressão pudesse ser estabelecida de forma mais efetiva) poderiam lutar e que poderiam ser testados, entre outros lugares, em cortes abertas.⁵⁴

As implicações para a sociedade civil são, em parte, claras. Na medida em que sua autonomia compreende elementos que minam a possibilidade de um processo coletivo de tomada de decisões, ela teria de ser progressivamente transformada. Um Estado e uma sociedade civil democráticos são incompatíveis com poderosos conjuntos de relações sociais e organizações que podem, em virtude da própria base de suas operações, distorcer os resultados democráticos. Em questão aqui, entre outras coisas, está a redução do poder das corporações para restringir e influenciar a agenda política, a restrição das atividades de poderosos grupos de interesse (sejam eles representativos de indústrias em particular ou alguns sindicatos com trabalhadores em setores industriais chave) de se dedicarem sem impedimentos a seus próprios interesses e a erosão dos privilégios sistemáticos concedidos a certos grupos sociais (por exemplo, certos grupos raciais) às custas de outros. O Estado e a sociedade civil devem, portanto, se tornar a condição para o desenvolvimento democrático um do outro.

Sob tais condições, teriam de ser adotadas estratégias para romper os antigos padrões de poder na sociedade civil e, além disso, para criar novas circunstâncias que permitissem aos cidadãos gozar de maior controle sobre seus próprios projetos (veja Keane, 1987b). Para que os indivíduos sejam livres e iguais na determinação das condições de sua própria existência, deve haver uma multiplicidade de esferas sociais – por exemplo, empreendimentos de propriedade social, mídia de comunicações e centros de saúde independentes – que permitam a seus membros controlar os recursos à sua disposição sem interferência direta do Estado, de órgãos políticos ou de terceiros. Os modelos para a organização das esferas teriam muito a aprender com as concepções de participação direta discutidas anteriormente. Um sistema de

⁵⁴ É improvável que o sistema judicial existente na maioria dos países possa proporcionar suficiente pessoal representativo para supervisionar um tal processo judicial. Seria preciso encontrar uma alternativa, compreendendo, talvez, corpos judiciais compostos de pessoas escolhidas a partir de uma amostra "estatisticamente representativa" da população: ou seja, que fossem estatisticamente representativas de categorias-chave (gênero, raça, idade) (veja Burnheim, 1985). Não há razão para supormos que tais corpos seriam menos capazes de julgamento independente do que o judiciário existente e muitas razões para acreditarmos que seu julgamento de questões específicas sobre como interpretar direitos humanos seria mais representativo da opinião coletiva.

reuniões abertas (face a face) ou de representantes delegados encontra seu domínio mais apropriado de aplicação precisamente nestes contextos. Muitas das "unidades" da sociedade civil poderiam se aproximar das condições sob as quais a democracia direta poderia florescer, ou vir a partilhar delas. Mas uma visão experimental de tais estruturas organizacionais teria de ser produzida. O Estado da teoria democrática e o conhecimento que temos dos experimentos da democracia radical não permitem uma confiança plena nas previsões sobre as estratégias mais adequadas para mudanças organizacionais. Além deste sentido particular, a "música do futuro" só pode ser composta na prática. A natureza e a forma de diferentes tipos de democracia e sua pertinência para diferentes condições sociais e políticas precisam ser examinadas de forma mais profunda e cuidadosa.

Analisar a democracia como um processo "dual" é mais do que simplesmente tentar esclarecer a estrutura que daria aos cidadãos maior poder nas diferentes esferas da vida. Os limites e formas da ação do Estado e da sociedade civil estão se tornando um tema crucial em certas discussões europeias sobre políticas democráticas alternativas, um debate que pode ser ilustrado de forma útil pelas novas iniciativas nas áreas de investimento, sindicatos e a reorganização para proporcionar o bem-estar social. Estes exemplos políticos, deve-se enfatizar, são importantes não apenas porque podem ser "importados" e adotados diretamente por qualquer país, mas porque reconhecem explicitamente as exigências para confrontar tanto os elementos indesejáveis da regulamentação do Estado quanto os sistemas de poder na sociedade civil que, atualmente, distorcem a vida democrática.

Desde 1975, por exemplo, extensas discussões ocorreram na Suécia sobre as formas pelas quais uma extensão gradual da posse social da propriedade produtiva poderia ser conseguida. Dessas discussões emergiu o Plano Meidner. Seus detalhes são complexos, mas o foco central do programa é criar os meios para aumentar os níveis de investimento socialmente controlado (veja Korpi, 1978). Isto seria feito pela formulação de uma política salarial igualitária e planejada (promovendo um ataque direto à pobreza e aos baixos salários) e, ao mesmo tempo, usar impostos maiores sobre lucros para criar fundos de investimento em bases locais e regionais, controlados pelos cidadãos. Esta proposta procura evitar o problema de que a restrição salarial leva, tradicionalmente, a um nível crescente de lucros privados sem aumentar o investimento e, muito menos, gerar maior controle social sobre os recursos produtivos. A longo prazo, o plano também visa romper com a noção convencional de que o planejamento econômico do Estado, juntamente com a nacionalização da indústria, aumenta a autonomia do cidadão. É a idéia que é importante; a proposta em si, é claro, necessita de um exame muito mais amplo.

¹ Considerações como o Plano Meidner têm implicações radicais para os sindicatos, algumas das quais têm sido exploradas desde 1978 pela Confederação Francesa Democrática do Trabalho. A CFDT tentou criar uma nova "solidariedade neo-sectária" contra os empregadores e o poder do Estado. Isto significa que é preciso dar atenção a outros tipos de demandas que não apenas as condições imediatas de

trabalho, mas também às divisões da classe trabalhadora e à fragmentação da mesma, promovendo movimentos pelo reconhecimento das necessidades dos trabalhadores com baixos salários, trabalhos precários e nenhuma representação sindical. As prioridades da CFDT têm sido aumentar o salário mínimo, remuneração para os grupos de menores salários e redução geral da semana de trabalho, jornada de trabalho mais flexível e maior auto-gerenciamento. A CFDT está preocupada em estimular a formulação independente de amplas demandas sociais sobre o Estado. E, embora reconheça a importância do Estado para implementar reformas para todos os trabalhadores (sindicalizados ou não), a estratégia da CFDT é, significativamente, oposta a estratégias corporativistas e à dependência do poder do Estado. Ela propõe uma estratégia, ordenada e administrada pelo Estado, com o objetivo de aumentar os poderes dos menos favorecidos e não simplesmente aumentar o poder dos sindicatos sem qualquer razão que não o mero aumento deste poder *per se*.

O exemplo final das novas estratégias de política democrática refere-se às propostas escandinavas de "arrendar de volta" instituições de política social para a comunidade. Estas propostas são uma resposta ao evidente aumento de preocupação com as instituições burocráticas e hierárquicas do Estado, tais como autoridades de planejamento, escolas e órgãos de moradia. Ao mesmo tempo, tais propostas procuram se opor diretamente à estratégia da Nova Direita de privatização, que retorna ao setor privado o controle dos serviços e recursos do Estado. Estas propostas sugerem que as instituições estatais de política social podem ser transformadas em unidades democráticas mais responsivas se seu controle for reclamado por ou arrendado para o povo que as usa e trabalha nelas. Embora estas organizações continuassem a ser financiadas publicamente, suas políticas não seriam guiadas nem pelos mercados capitalistas nem pela direção do Estado, mas por critérios de necessidade social gerados por decisões dos produtores e dos consumidores. Como consequência, o Estado garantiria os recursos e instalações para o cuidado infantil, clínicas de saúde e escolas e deixaria a direção destas organizações a cargo de eleitorados locais.

Exemplos políticos como os acima não levam, necessariamente, a padrões de vida social mais igualitários. Eles requererem vigoroso suporte político, inclusive proteção legal e fundos estatais, para que as condições de sua sobrevivência e expansão sejam estabelecidas. Em resumo, sem uma sociedade civil segura e independente, o princípio da autonomia não pode ser concretizado. Mas sem um Estado democrático, comprometido em proporcionar rígidas medidas redistributivas, entre outras coisas, a democratização da sociedade civil tem poucas chances de sucesso.

A atuação do princípio da autonomia, ao redor de um processo de "dupla democratização", produz um modelo de Estado e de sociedade que eu gostaria de chamar de "autonomia democrática" (ou "socialismo liberal"). Seus princípios e aspectos estão esquematizados no modelo IX. O modelo consiste de algumas propostas que, juntas, poderiam criar as condições para a defesa e desenvolvimento da democracia nas circunstâncias contemporâneas. Na seção a seguir, será dado mais um passo para esclarecer o modelo.

Resumo: modelo IX
Autonomia Democrática

Princípio(s) de justificação

os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas; ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais (e, conseqüentemente, de obrigações iguais) para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para eles, desde que não definam esta estrutura de forma a negar os direitos de outros.

Aspectos-chave

<i>Estado</i>	<i>Sociedade civil</i>
Princípio da autonomia consagrado na constituição e na carta de direitos	Diversidade de tipos de moradias e de fontes de informação, instituições culturais, grupos de consumidores, etc. (governados pelo princípio de PD)
Estrutura parlamentar ou congressista (organizada ao redor de duas câmaras baseadas em RP e RE, respectivamente)	Serviços comunitários, tais como cuidado infantil, centros de saúde e educação, organizados internamente de acordo com o princípio de PD, mas com prioridades definidas pelos usuários
Sistema judiciário que inclua foros especializados para testar interpretações de direitos (RE)	Empreendimentos auto-administrados (de propriedade nacional, se forem indústrias vitais, de propriedade social ou cooperativa, caso contrário)
Sistema partidário competitivo (remodelado por fundos públicos e PD)	Vários empreendimentos privados para ajudar a promover inovação e diversidade
Serviços administrativos local e central, organizados internamente de acordo com princípios de PD com um requisito de que as demandas do "usuário local" sejam coordenadas	

Condições gerais

Disponibilidade aberta de informações para assegurar decisões informadas em todos os assuntos públicos

Prioridades gerais de investimento definidas pelo governo, mas extensa

regulamentação do mercado de bens e trabalho

Minimização dos centros de poder irresponsáveis na vida pública e privada

Manutenção da estrutura institucional receptiva a experimentos com formas organizacionais

Responsabilidade coletiva para tarefas mundanas e redução da rotina de trabalho a um mínimo

Nota: Os aspectos institucionais da autonomia democrática são apresentados aqui, deve-se enfatizar, em um modo altamente experimental. Eles incluem várias formas de tomadas de decisões democráticas e de métodos de eleição. As abreviações-chave referem-se a:

- PD Participação direta de grupos dados de cidadãos (envolvendo reuniões abertas, plebiscito e representantes delegados) na regulamentação de uma organização
- RP Eleição de representantes com base em uma forma de representação proporcional
- RE Representantes escolhidos com base em "representação estatística" (ou seja, uma amostra daqueles que são estatisticamente representativos de categorias sociais chave, incluindo gênero e raça)

(Para maiores discussões sobre métodos de eleição, veja Held e Pollitt, 1986.)

Autonomia democrática: compatibilidades e incompatibilidades

Se a vida democrática não envolve mais do que um voto periódico, o local das atividades do povo será o reino "privado" da sociedade civil e o âmbito de suas ações dependerá, em grande parte, dos recursos que eles têm sob seu controle. Existirão poucas oportunidades para que os cidadãos ajam como cidadãos, como participantes da vida pública. A autonomia democrática busca corrigir este estado de coisas criando oportunidades para que as pessoas se estabeleçam "em sua capacidade de ser cidadãos" (Arendt, 1963, p. 256). Mas, se a meta da estrutura geral do modelo de autonomia democrática é clara, ainda permanece, deve-se dizer, um leque de

perguntas sem respostas. Cada uma destas perguntas em si produz uma série de considerações extensivas. A tentativa de analisar estas questões aqui apenas demonstrará que o argumento apresentado exige detalhada reflexão adicional. Eu acredito que cada uma das questões possa ser trabalhada de forma satisfatória dentro da estrutura do modelo da autonomia democrática, mas não posso afirmar que são tratadas de forma plena aqui.

Participação: uma obrigação?

O princípio da autonomia afirma o direito de todos os cidadãos de participarem dos assuntos públicos. O que está em questão é que ocorra uma *partilha legítima* do processo de "governo". A idéia de uma tal partilha era, é claro, central para os democratas atenienses, para quem a virtude política era, em parte, sinônima com o direito de participar nas decisões finais da política da cidade-estado (cf. Finely, 1983, p. 140). O princípio da autonomia preserva "o ideal do cidadão ativo"; ele requer que as pessoas sejam reconhecidas como possuindo o direito e a oportunidade de atuar na vida pública. Contudo, uma coisa é reconhecer um direito e outra bem diferente é dizer que, a partir daí, todos devem, independente de suas escolhas, realmente participar da vida pública. A participação não é uma necessidade. Já argumentou-se que uma das importantes liberdades negativas estabelecidas desde o fim do mundo antigo é a "liberdade da política" e que uma tal liberdade é parte essencial da herança democrática contemporânea (Arendt, 1963, p. 284). A autonomia democrática é, certamente, compatível com este elemento de nossa herança. Os cidadãos podem decidir que a participação extensa é desnecessária em certas circunstâncias e podem decidir isso com uma motivação muito racional, inclusive uma convicção de que seus interesses já estão bem protegidos (veja Mansbridge, 1983). Claramente, todos os sistemas legais – e o sistema legal da autonomia democrática não seria exceção – especificam várias obrigações. Dentro do modelo de autonomia democrática as obrigações existiriam de forma bem clara. Os cidadãos seriam obrigados a aceitar as decisões democráticas em várias circunstâncias, a menos que pudessem provar que seus direitos estavam sendo violados por tais decisões. Mas a obrigação de se envolver em todos os aspectos da vida pública não seria uma obrigação legal. O direito a uma vida particular, dentro de uma estrutura de autonomia democrática, é indiscutivelmente importante.

Esta posição, é claro, levanta outras questões. Qual o conjunto exato de direitos e obrigações criado pelo modelo de autonomia democrática? Quais exatamente as obrigações que os cidadãos teriam de aceitar? Sob quais circunstâncias eles poderiam legitimamente recusar tais obrigações? Se os cidadãos tiverem o direito de recusar uma decisão com base na afirmativa de que ela está violando seus direitos, quais os meios de resistência seriam justificados em tais circunstâncias? Estes são apenas alguns dos problemas que um modelo plenamente explicado da autonomia

democrática teria de abordar.

A política e o privado: o que é o privado

Se a autonomia democrática é compatível com um conceito do privado, o que exatamente deveria ser este conceito? Em contraste com uma visão mais estreita da vida política, o argumento aqui demanda uma ampla noção da política envolvendo todos os sistemas de poder, onde este é entendido como uma “capacidade transformadora” (p. 308). Embora este conceito de política seja essencial para elucidar adequadamente o leque de questões que se impinge sobre a vida democrática e afeta a possibilidade de sua existência, ele gera várias dificuldades. Schumpeter avisou, com razão, que um conceito “ilimitado” de política não proporciona qualquer barreira clara entre a política, por um lado, e a vida diária dos cidadãos, por outro. Tornar a política potencialmente co-extensiva com todas as esferas da vida social, cultural e econômica, abre estes domínios à regulamentação e ao controle públicos. Schumpeter julgava que a política, concebida desta forma, oferecia uma enorme tentação àqueles com poder, sejam eles majorias ou minorias, para controlar todos os aspectos da vida. Amplos conceitos de política, ele sugeriu, podem se tornar ligados, na prática, a uma redução da liberdade. Esta é, novamente, uma questão fundamental.

Embora um amplo conceito de política possa ser defendido e seja mesmo necessário para a consideração adequada dos problemas e questões de uma democracia, ele deve ser pensado em cuidadosa relação com uma concepção dos limites do âmbito justificável da democracia. O argumento aqui foi de que os princípios do envolvimento e participação políticos são aplicáveis a grandes conjuntos de domínios. Contudo, eles não são necessariamente aplicáveis ao que quero chamar de “esfera do íntimo”; ou seja, a todas aquelas circunstâncias onde às pessoas vivem suas vidas pessoais sem conseqüências sistematicamente prejudiciais para os demais ao seu redor. Da mesma forma que o princípio do dano de Mill, um conceito do íntimo, quando usado desta forma, precisaria de uma elaboração e uma defesa bastante cuidadosas. E, da mesma forma que o princípio do dano de Mill, seria difícil encontrar bases satisfatórias para sua elucidação e justificação. Apesar disso, o exame de tais bases é uma tarefa indispensável. Critérios claros terão de ser encontrados para demarcar o público e o político da esfera do íntimo e para definir os limites da legislação legítima sobre esta última esfera. Consideráveis pesquisas teóricas ainda precisam ser levadas à cabo neste campo (veja Pateman, 1985, pp. 174-5).

Igualdade: o fim de toda propriedade privada?

O princípio da autonomia requer o rigoroso estudo de um conceito de igualdade intimamente ligado à noção de “condições iguais”. Para criar as condições para a

igualdade política, a distribuição atual de recursos materiais teria de ser profundamente alterada. A autonomia democrática e a distribuição existente de recursos escassos estão em fundamental contradição. A igualdade política é inseparável de uma rígida concepção de justiça distributiva. Mas, se o princípio da autonomia e a vida democrática pressupõem uma vigorosa dedicação à “igualdade de condições”, tem-se que indagar imediatamente: quais condições, exatamente, deveriam ser iguais? A distribuição de todos os tipos de recursos deveriam ser equalizadas?

Em primeira instância, é essencial distinguir entre diferentes tipos de propriedade e, em particular, entre propriedade produtiva e propriedade de consumo, itens possuídos para consumo privado. O princípio da autonomia requer uma rigorosa dedicação às condições de igualdade com respeito à propriedade produtiva, mas certamente não pressupõe uma rigorosa dedicação a “condições iguais” com respeito a itens que escolhemos consumir na vida diária, sejam eles camisas, máquinas de lavar ou carros. Os argumentos acima pressupõem que as pessoas deveriam ter, pelo menos, a quantidade mínima de recursos exigida para o exercício de seus direitos, recursos que poderiam estar disponíveis, entre outras coisas, por meio de uma renda garantida para todos os adultos, independente se estarem envolvidos no trabalho assalariado ou no trabalho doméstico (veja Jordan, 1985). Estratégias deste último tipo deveriam ser tratadas com alguma cautela: suas implicações não são, de forma alguma, completamente claras. Contudo, sem uma base mínima de recursos de algum tipo, muitas pessoas seriam incapazes de gozar da capacidade de se dedicarem a diferentes cursos de ação. Sem um mínimo de recursos, elas permaneceriam altamente vulneráveis e dependentes de outras, incapazes de exercer plenamente uma escolha independente ou de se dedicar a diferentes oportunidades colocadas formalmente diante delas.

Um direito a recursos econômicos “mínimos”, é desnecessário enfatizar, não é a mesma coisa que o direito a acumulação ilimitada de recursos produtivos. Rousseau foi um dos que apresentou este argumento pela primeira vez de forma convincente (veja pp. 69-70; cf. Connolly, 1981, cap. 7). Recentemente, este ponto foi argumentado de forma incisiva por Dahl, que afirma que não podemos saltar de um “direito a assegurar a posse da camisa que estou usando ou do dinheiro em meu bolso para um direito moral fundamental de adquirir ações da IBM e, com elas, os direitos padrões de propriedade que a posse de ações assegura legalmente” (Dahl, 1985, pp. 74-5). Uma escolha em favor dos “direitos padrão de propriedade” é uma escolha contra a igualdade política. Se a igualdade política é um direito moral, também o é uma maior igualdade no tocante às condições dos recursos produtivos. O reconhecimento da necessidade de minimizar a desigualdade na propriedade e controle dos meios de produção é fundamental para a possibilidade de uma agenda aberta e sem disposições prévias. Sem restrições claras à propriedade privada, uma das condições necessárias para a democracia não pode ser satisfeita.

Existem outras questões complexas a serem levantadas sobre a forma correta de

posse da propriedade produtiva. Há boas razões para criticarmos as formas de propriedade privadas e estatais e para nos preocuparmos com elas (veja os capítulos 3 e 4). Outras opções, por exemplo, formas cooperativas de propriedade envolvendo a posse coletiva de empreendimentos por parte de grupos de trabalhadores, provavelmente seriam muito mais compatíveis com a autonomia democrática do que somente a propriedade estatal ou privada. Mas uma defesa totalmente convincente da propriedade cooperativa ainda precisa ser apresentada. Entre as questões centrais que requerem maior exame estão: qual, exatamente, é a natureza e as fronteiras de um tal empreendimento? Todas as empresas existentes teriam de ser divididas em pequenas unidades para que a propriedade cooperativa pudesse ser viável? Como podem as preferências do consumidor ser levadas em consideração, senão por meio do mercado, e que peso deveriam receber? Como podem os requisitos para a propriedade cooperativa serem plenamente reconciliados com os requisitos do controle e/ou administração democrática eficientes?⁵⁵ As formas de propriedade e experimentos com diferentes tipos delas necessitam de atenção mais rigorosa.

Igualdade de condições: a tirania da mesmice?

A dedicação a uma ampla igualdade de condições econômicas implica em que as pessoas deveriam sempre ser tratadas de forma similar pelo Estado? Os resultados do Estado podem ser desiguais para indivíduos, mas podem sê-lo por razões justificáveis. Da perspectiva da autonomia democrática, para assegurar as condições que possibilitam aos indivíduos ter um ativo papel como cidadãos requer diferentes conjuntos de estratégias e políticas para diferentes conjuntos de pessoas. Em primeira instância, será, é claro, necessário tratar de forma desigual aqueles que atualmente possuem vastas quantidades de propriedade produtiva. Mas a questão é mais complexa ainda. Por exemplo, para que as mulheres possam gozar de condições “livres e iguais”, não apenas as circunstâncias típicas nas quais elas geram e criam filhos terão de ser transformadas, mas os privilégios dos homens com respeito a empregos, renda e acesso a atividades culturais, entre outras coisas, também terão de ser reduzidos. Este processo político dual – de melhorar as condições daqueles que estão em pior situação e, ao mesmo tempo, restringir o âmbito e as circunstâncias dos mais poderosos – se aplicaria a várias áreas marcadas por desigualdades sistemáticas (desde riqueza e gênero até raça e etnia), onde se pudesse demonstrar que a

⁵⁵ Poderia-se objetar que a análise acima não examina se a propriedade privada e a propriedade privada de recursos produtivos é essencial para se atingir vários fins importantes, por exemplo, eficiência e inovação. Não há espaço aqui para examinar todas as questões envolvidas em uma tal objeção, mas elas são abordadas por Dahl, que desenvolve um argumento convincente sobre muitos dos problemas (1985).

desigualdade prejudica ou limita o processo democrático de tomada de decisões.

Mas a criação de “igualdade de condições econômicas e sociais” significa, como se afirma freqüentemente, que as pessoas devem ou deveriam eventualmente fazer todas as mesmas coisas, se dedicarem às mesmas atividades e viver sob condições idênticas – em resumo, serem as mesmas? É a tentativa de criar igualdade de condições uma tentativa de criar uma ordem tiranicamente concebida, na qual todas as pessoas seriam reduzidas a um status similar e atividades similares? É inquestionável que um compromisso para com a autonomia democrática envolve um compromisso para com a redução dos privilégios de forma a possibilitar que uma sociedade plenamente democrática possa ser estabelecida (veja Pateman, 1985, pp. 187-8). Mas este processo nunca envolveria um ataque a “diferenças” pessoais, sociais, culturais e (em certos aspectos) econômicas e também seria incompatível com ele. A *raison d'être* do modelo de autonomia democrática é aumentar as escolhas e benefícios que advêm de uma vida em sociedade e que não deixem grandes categorias de cidadãos em uma posição permanentemente subordinada, à mercê de forças inteiramente fora de seu controle. Ademais, se fossem estabelecidas condições amplamente igualitárias, isso não significaria que o princípio único e correto da justiça seria a constante e incessante dedicação a condições iguais. Quão exatamente os bens e serviços seriam distribuídos é uma questão que os próprios cidadãos teriam de decidir, dentro da estrutura definida pelo princípio da autonomia (cf. Pateman, 1985, p. 188).

Contudo, deve-se enfatizar novamente que é necessário uma obra teórica adicional sobre estes problemas. Se a igualdade política e a vida democrática pressupõem igualdade de condições sociais e econômicas, a exata natureza dos princípios de justiça terá de ser definida de forma mais cuidadosa e seu âmbito minuciosamente examinado. Embora o modelo de autonomia democrática circunscreva claramente a direção das formas distributivas de ação do Estado, ainda é preciso especificar de que formas precisas e com que ordem de prioridades esta distribuição será feita. Além disso, as muitas questões *práticas* da *política* envolvidas requerem cuidadosa reflexão. Novos tipos de políticas sociais e econômicas e novas formas de implementá-las terão de ser desenvolvidas. A questão não é simplesmente interpretar ou mudar o mundo, mas explorar as formas desejáveis e viáveis pelas quais ele pode ser alterado (veja Nove, 1983).

Liberdade: liberdade limitada?

Em qualquer sistema político existem claros limites à quantidade de liberdade da qual os cidadãos podem gozar. O que distingue o modelo de autonomia democrática dos muitos outros modelos discutidos é um compromisso fundamental com o princípio de que a liberdade de alguns indivíduos não deve ser permitida às custas de outros, onde os outros são, freqüentemente, a maioria dos cidadãos. Neste sentido,

o conceito de liberdade pressuposto pelo modelo de autonomia democrática permite, em alguns aspectos, uma pequena faixa de ações para certos grupos de indivíduos. Para que o princípio da autonomia possa ser concretizado, algumas pessoas não mais terão espaço, por exemplo, para acumular uma vasta quantidade de recursos, ou de se dedicarem a suas próprias carreiras às custas das carreiras de seus namorados, esposas ou filhos. A liberdade das pessoas dentro da estrutura da autonomia democrática terá de ser uma acomodação progressiva à liberdade dos outros. Enquanto, conseqüentemente, o âmbito de ação possa ser limitado para alguns em certos aspectos, será radicalmente expandido para outros. Uma tal visão é, algumas vezes, cinicamente desconsiderada, mas não com boas razões.

As pessoas viriam a ter oportunidades muito maiores de controlar as organizações e instituições que afetam diretamente suas vidas e gozariam de muito mais informação e acesso a centros-chave de poder, regionais ou nacionais do que têm atualmente. Ademais, maiores oportunidades na vida diária afetariam profundamente “a esfera do íntimo” e não apenas de formas que beneficiassem as mulheres. Os homens teriam a oportunidade, por exemplo, de não mais imaginar porque não compreendem seus filhos e porque, a despeito do fato de que dedicaram tanto de suas vidas ao trabalho, eles continuam a não receber qualquer “reconhecimento” por isso. Assim, a dedicação ao princípio da autonomia poderia criar tanto oportunidades para muitos, quanto diferentes tipos de oportunidades para todos.

Daí não se segue, como algumas vezes se observa sobre posições teóricas relacionadas, que uma transformação tão fundamental das oportunidades na vida envolveria o fim da divisão do trabalho ou o fim do espaço para competências especializadas. Como um crítico corretamente comentou: “um futuro político que promete dispensar os especialistas seria, necessariamente, a promessa de um idiota ou uma promessa feita com a mais profunda má fé” (Dunn, 1979, p. 19). O modelo de autonomia democrática é e deve ser plenamente compatível com a escolha individual para desenvolver talentos e habilidades em particular. As condições de tais escolhas seriam diferentes, mas isso não quer dizer que não haveriam escolhas. Ademais, o modelo de autonomia democrática pressupõe explicitamente a existência de um processo centralizado de tomada de decisões no governo. A autonomia democrática não promove o nivelamento de toda autoridade e de todos os grupos de instituições que podem proporcionar administração habilitada e previsível. O argumento de Weber sobre a importância desta última para evitar que os assuntos públicos se tornem um caos de lutas internas entre facções é particularmente significativo (veja o capítulo 5, pp. 156-74). Mas a *forma* e a *estrutura* de tais instituições teriam de ser mudadas. Novamente, seria falacioso afirmar que sabemos exatamente como e de que formas precisas isso ocorreria. Precisamos refletir muito mais sobre os tipos e formas de possíveis organizações políticas e suas relações de conexão com os mercados quando estes funcionarem dentro de uma estrutura de ampla igualdade de condições.

Legitimidade: a autonomia democrática criaria legitimidade política?

A ordem política hoje, conforme argumentado nos capítulos 5-7, não é atingida por meio de sistemas comuns de valores ou de um respeito geral pela autoridade do Estado, ou por legitimidade ou, por contraste, por meio de algum tipo de força bruta; ela é o resultado de uma complexa trama de interdependências entre instituições políticas, econômicas e sociais e atividades que dividem os centros de poder e que criam múltiplas pressões para que estes cedam a elas. O poder do Estado é um aspecto central destas estruturas, mas não é o único existente.

A precariedade do “governo” nas circunstâncias contemporâneas está ligada tanto aos limites do poder do Estado no contexto das condições nacionais e internacionais, quanto à distância, desconfiança e ceticismo expressado sobre os arranjos institucionais existentes, inclusive a eficácia da democracia parlamentar. As instituições de representação democrática continuam a ser cruciais para o controle formal do Estado, mas a dissociação entre os órgãos que possuem o controle formal e aqueles com o controle real, entre o poder que se afirma terem as pessoas e seu poder real, bastante limitado, é impressionante. A percepção desta dissociação contribuiu para a formação de vários movimentos sociais poderosos, incluindo o movimento feminista, o movimento em favor do meio ambiente e o movimento anti-nuclear, que têm pressionado e continuam a pressionar para que suas exigências por maiores esferas de autonomia social e política sejam atendidas. Estes movimentos, além disso, têm proporcionado um importante ímpeto àqueles – de segmentos do movimento trabalhista até setores inovadores de partidos políticos (geralmente de esquerda ou de centro) – que tiveram objetivos relacionados. Mas, no contexto dos muitos fatores que fragmentam as forças opostas é, claro, difícil prever o futuro destes movimentos: o “equilíbrio” da vida política sempre depende da negociação e do conflito e seus resultados não podem, portanto, ser facilmente desconsiderados em uma análise das circunstâncias atuais.

A noção de uma “concordância normativa ideal” foi introduzida no capítulo 5; ou seja, uma concordância que siga as regras e leis com base no fato de que elas são regulamentações com que concordaríamos em condições ideais tendo, por exemplo, todo o conhecimento que gostaríamos de ter e todas as oportunidades que desejaríamos para discutir os requisitos de outros (pp. 195-6, 254-5). Esta idéia é útil porque proporciona uma base para um “experimento intelectual” sobre como as pessoas interpretaríamos suas necessidades e quais regras e leis elas considerariam justificadas, sob condições de conhecimento e discussão irrestritos. Ela nos possibilita indagar como as circunstâncias teriam de ser para que as pessoas seguissem as regras e leis que considerassem corretas, justificadas e dignas de respeito. Analisando as questões e evidências exploradas neste livro, pode-se dizer que um sistema político envolvido profundamente com a criação e reprodução de desigualdades sistemáticas de poder, riqueza, renda e oportunidades raramente (exceções sendo, talvez, ocasiões como guerras) goza de uma legitimidade contínua por parte de grupos que não são os

diretamente privilegiados. Ou, de forma mais controversa, apenas uma ordem política que coloque a transformação destas desigualdades em seu centro irá gozar de legitimidade a longo prazo. O princípio da autonomia, concretizado por meio de um processo dual de democratização, poderia ser a base de uma tal ordem. A dedicação à legitimidade política, de uma ordem política marcada pelo respeito pela autoridade e pelas leis, sugere a necessidade de nos dedicarmos ao modelo de autonomia democrática.

Bibliografia A

- Abercrombie, N., Hill, S. e Turner, B. 1980: *The Dominant Ideology Thesis*. Londres: Allen and Unwin.
- Albrow, M. 1970: *Bureaucracy*. Londres: Pall Mall.
- Almond, A. e Verba, S. 1963: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Almond, A. e Verba, S. (eds) 1980: *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown & Co.
- Anderson, P. 1974: *Passages from Antiquity to Feudalism*.† Londres: Verso.
- Andrewes, A. 1967: *The Greeks*. Londo Hutchinson.
- Anweiler, O. 1974: *The Soviets*. Nova York: Random House.
- Arendt, H. 1963: *On Revolution*.† Nova York: Viking Press.
- Aristotle: *The Politics*.† Harmondsworth: Penguin, 1981.
- Astell, M.: *Some Reflections upon Marriage*. Dublin: 1730.
- Augustine: *The City of God Against the Pagans*,† 7 vols. Londres: Heinemann, 1957-72.
- Avineri, S. 1972: *Hegel's Theory of the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bachrach, P. e Baratz, M. S. 1962: The two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 942-52.
- Beer, S. 1969: *Modern British Politics*. Londres: Faber.
- Beer, S. 1982: *Britain Against Itself*. Londres: Faber.
- Beetham, D. 1981: Beyond liberal democracy. *Socialist Register*, 1981, 190-206.
- Beetham, D. 1985: *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Cambridge, Polity Press.
- Benn, S. I. 1955: The uses of sovereignty. *Political Studies*, 3, 109-22.
- Benson, L. 1978: *Proletarians and Parties*. Londres: Methuen.
- Bentham, J.: *The Works of Jeremy Bentham*, 11 vols, edited by Jeremy Bowring. Edinburgo: W. Tait, 1838-43.
- Bentham, J.: *Principles of the Civil Code*. In *The Works of Jeremy Bentham*, Vol. I, pp. 299-364, edited by Jeremy Bowring. Edinburgo: W. Tait, 1838.
- Bentham, J.: *Constitutional Code*, Livro I. In *The Works of Jeremy Bentham*, Vol. IX, editado por Jeremy Bowring. Edinburgo: W. Tait, 1843.
- Bentham, J.: *Fragment on Government*, editado por W. Harrison. Oxford: Basil Blackwell, 1960.
- Berelson, B. 1952: Democratic theory and public opinion. *Public Opinion Quarterly*, 16 (outono), 313-30.
- Berelson, B., Larzafeld, P. F. e McPhee, W. 1954: *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

- Berlin, I. 1969: *Four Essays Da Liberdade*.† Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, N. 1985: *Stato, Governo ed Societa: Per Una Teoria Generale della Politica*. Turin: Einaudi.
- Bornstein, S., Held, D. e Kreiger, J. (eds) 1984: *The State in Capitalist Europe*. Londres: Alen and Unwin.
- Bottomore, T. 1985: *Theories of Modern Capitalism*. Londres: Allen and Unwin.
- Brittan, S. 1975: The economic contradictions of democracy. *British Journal of Political Science*, 5(1), 129-59.
- Brittan, S. 1977: Can democracy manage and economy? In R. Skidelsky (ed.), *The End of the Keynesian Era*, pp. 41-9. Oxford: Martin Robertson.
- Burnheim, J. 1985: *Is Democracy Possible?* Cambridge: Polity Press.
- Butler, D. e Stokes, D. 1974: *Political Change in Brittain*. Londres: Macmillan.
- Campbell, A. et al. 1960: *The American Voter*. Nova York: John Wiley.
- Cohen, J. L. 1982: *Class and Civil Society: the Limits of Marxian Critical Theory*. Oxford: Martin Robertson.
- Cohen, J. e Rogers, J. 1983: *On Democracy*. Nova York: Penguin.
- Colletti, L. 1982: *From Rousseau to Lénin*. Londres: New Left Books.
- Conolly, W. 1981: *Appearance and Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corcoran, P. E. 1983: The limits of democratic theory. In G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, pp. 13-24. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coward, R. 1983: *Patriarchal precedents: Sexuality and Social Relations*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Cranston, M. 1968: Introduction to Rousseau, *O Contrato Social*†, pp. 9-46. Harmondsworth: Penguin.
- Crouch, C. (ed.) 1979: *State and Economy in Contemporary Capitalism*. Londres: Croom Helm.
- Crozier, M. 1964: *The Bureaucratic Phenomenon*.† Londres: Tavistock.
- Dahl, R. A. 1956: *A Preface to Democratic Theory*.† Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R. A. 1957: The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-15.
- Dahl, R. A. 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1971: *Polyarchi: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1978: Pluralism revisited. *Comparative Politics*, 10(2), 191-204.
- Dahl, R. A. 1979: Procedural democracy. In P. Laslett and J. Fishkin (eds), *Philosophy, Politics and Society. Fifth Series*, pp. 97-133. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1985: *A Preface to Economic Democracy*.† Cambridge: Polity Press.
- Draper, H. 1977: *Karl Marx's Theory of Revolution*. Vol. I. Nova York: Monthly

- Review Press.
- Duncan, G. 1971: *Marx and Mill*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duncan, G. e Lukes, S. 1963: The new democracy. In S. Lukes (ed.), *Essays in Social Theory*, pp. 30-51. Londres: Macmillan.
- Dunn, J. 1979: *Western Political Theory in the Face of the Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunn, J. 1980: *Political Obligation and its Historical Context: Essays in Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, M. 1974: *Modern Democracies: Economic Power versus Political Power*.† Illinois: The Dryden Press.
- Eisenstein, Z. R. 1980: *The Radical Future of Liberal Feminism*. Nova York: Longman.
- Elster, J. 1976: Some conceptual problems in political theory. In B. Barry (ed.), *Power and Political Theory*, pp. 245-70. Londres: Wiley.
- Engels, F. Letter to BMarch 1875. In K. Marx and F. Engels, *Selected Works*, pp. 336-41. New York: International Publishers, 1968.
- Engels, F. *The Origins of the Family, Private Property and the State*.† Nova York: International Publishers, 1972.
- Fine, B. e Harris, L. 1979: *Rereading Capital*. Londres: Macmillan.
- Finley, M. I. 1963: *The Ancient Greeks*. Harmondsworth: Penguin.
- Finley, M. I. 1972: Introduction to Thucydides, *The Pelopponesian War*†, pp. 9-32. Harmondsworth: Penguin.
- Finley, M. I. 1973a: *The Ancient Economy*. Londres: Chatto and Windus.
- Finley, M. I. 1973b: *Democracy Ancient and Modern*.† Londres: Chatto and Windus.
- Finley, M. I. 1975: *The Use and Abuse of History*.† Londres: Chatto and Windus.
- Finley, M. I. 1983: *Politics in the Ancient World*.† Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, M. 1977: *Discipline and Punish*.† Londres: Allen Lane.
- Frankel, B. 1979: On the state of the state: Marxist theories of the state after Léninism. *Theory and Society*, 7(1-2), 199-242.
- Franklin, J. H. 1978: *John Locke and the Theory of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gadamer, H. -G. 1975: *Truth and Method*. Londres: Sheed and Ward.
- Giddens, A. 1972: *Politics and Sociology int he Thought of Max Weber*. Londres: Macmillan.
- Giddens, A. 1981: *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Vol. I. Londres: Macmillan.
- Giddens, A. 1984: *The Constitution of Society*.† Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1985: *The NationpState and Violence*, Vol. II of *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. e Held, D. (eds.) 1982: *Classes, Power and Conflict*. Londres:

- Macmillan.
- Gilbert, F. 1965: *Machiavelli and Guicciardini*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Green, P. 1981: *The Pursuit of Inequality*. Nova York: Pantheon Books.
- Habermas, J. 1962: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*.† Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, J. 1971: *Towards a Rational Society*. Londres: Heinemann.
- Habermas, J. 1976: *Legitimation Crisis*.† Londres: Heinemann.
- Hall, P. 1986: *Governing the Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, S. 1983: Themes and questions. In *The State and Society*, 3(7), 11-19. Milton Keynes: Open University Press.
- Hall, S. et al., 1978: *Policing the Crisis*. Londres: Macmillan.
- Halsey, A. H. 1981: *Change in British Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartman, H. 1976: Capitalism, patriarchy and job segregation by sex. *Signs*, I(3), 137-68. Também em A. Giddens e D. Held (eds.), *Classes, Power and Conflict*, pp. 446-69. Londres: Macmillan, 1982.
- Hayek, F. A. 1960: *The Constitution of Liberty*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Hayek, F. A. 1976: *The Road to Serfdom*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Hayek, F. A. 1978: *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Hayek, F. A. 1982: *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 3. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Hegel, F.: *Philosophy of Right*,† tradução de T. M. Knox. Oxford: Oxford University Press, 1967.
- Hegel, F.: *Lectures on the Philosophy of World History*.† Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, D. 1983: Central perspectives on the modern state. In D. Held et al. (eds.), *States and Societies*, pp. 1-55. Oxford: Martin Robertson.
- Held, D. 1984: Power and legitimacy in contemporary Britain. In G. McLennan, D. Held e S. Hall (eds.), *State and Society in Contemporary Britain*, pp. 299-369. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. 1986: Liberalism, Marxism and the future direction of public policy. In P. Nolan e S. Paine (eds.), *Re-thinking Socialist Economics*, pp. 13-34. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. a publicar: *The Foundations of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. e Keane, J. 1984: Socialism and the limits of state action. In J. Curran (ed.), *The Future of the Left*, pp. 170-82. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. e Krieger, K. 1983: Accumulation, legitimation and the state. In D. Held et al. (eds.), *States and Societies*, pp. 487-97. Oxford: Martin Robertson.
- Held, D. e Krieger, K. 1984: Theories of the state: some competing claims. In S. Bornstein, D. Held e J. Krieger (eds.), *The State in Capitalist Europe*, pp. 1-20. Londres: Allen and Unwin.

- Held, D. e Leftwich, A., 1984: A discipline of politics? In A. Leftwich (ed.), *What is Politics?* pp. 139-64. Oxford: Basil Blackwell.
- Held, D. e Pollitt, C. (eds.) 1986: *New Forms of Democracy*. Londres: Sage.
- Hobbes, T.: *Leviathan*,† editado por C. B. Macpherson, Harmondsworth: Penguin, 1968.
- Huntingdon, S. 1975: Post-industrial politics: how benign will it be? *Comparative Politics*, 6, 163-92.
- Hyde, M. 1985: The British Welfare State: Legitimation Crisis and Future Directions. Unpublished research project.
- Ignatieff, M. 1978: *A Just Measure of Pain*. Londres: Macmillan.
- Jessop, B. 1977: Recent theories of the capitalist state. *Cambridge Journal of Economics*, 1(4), 343-73.
- Jones, A. H. M. 1957: *Athenian Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jordan, B. 1985: *The State: Authority and Autonomy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jowell, R. e Aitken, C. (eds.) 1984: *British Social Attitudes*. Londres: Gower.
- Kavanagh, D. 1980: Political culture in Great Britain. In A. Almond e S. Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, pp. 124-76. Boston: Little, Brown & Co.
- Keane, J. 1984a: *Public Life and Late Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keane, J. 1984b: Introdução a C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, pp. 11-34. Londres: Hutchinson.
- Keane, J. (ed.) 1987a: *Re-discovering Civil Society*. Londres: Verso. No prelo.
- Keane, J. 1987b: *Socialism and Civil Society*. Londres: Verso. No prelo.
- Keohane, N. O. 1972: Virtuous republics and glorious monarchies: two models in Montesquieu's political thought. *Political Studies*, 20(4), 383-96.
- King, A. 1976: *Why is Britain Becoming Harder to Govern?* Londres: BBC Publications.
- Korpi, W. 1978: *The Working Class in Welfare Capitalism*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Kramnick, M. 1982: Introdução a M. Wollstonecraft, *Vindication of the Rights of Woman*. Harmondsworth: Penguin.
- Krieger, J. 1983: *Undermining Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Krieger, J. 1986: *Reagan, Thatcher and the Politics of Decline*. Cambridge: Polity Press.
- Kruse, R. W. 1983: Classical images of democracy in America: Madison and Tocqueville. In G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, pp. 58-78. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larsen, J. A. O. 1948: Cleisthenes and the development of the theory of democracy in Athens. In M. R. Konvitz e A. E. Murphy (eds.), *Essays in Political Theory Presented to George Sabine*, pp. 1-16. Post Washington, NY:

- Kennikat Press.
- Laslett, P. 1963: Introduction to Locke, *Two Treatises of Government*,† pp. 15-162. Cambridge and Nova York: Cambridge University Press.
- Lee, D. 1974: Introduction to Plato, *The Republic*,† pp. 11-58. Harmondsworth: Penguin.
- Lehmbruch, G. 1979: Consociational democracy, class conflict, and the new corporatism. In P. C. Schmitter e G. Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, pp. 53-61. Nova York: Sage.
- Lenin, V. I.: *State and Revolution*.† Nova York: International Publishers, 1971.
- Levitas, R. (ed.) 1986: *The Ideology of the New Right*. Cambridge: Polity Press.
- LEWRG (London Edinburgh Weekend Return Group) 1980: *In and Against the State*. Londres: Pluto.
- Lindblom, C. E. 1977: *Politics and Markets*.† Nova York: Basic Books.
- Lipset, S. M. 1963: *Political Man*.† Nova York: Doubleday.
- Lively, J. 1975: *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Locke, J.: *Two Treatises of Government*.† Cambridge e Nova York: Cambridge University Press.
- Lukes, S. 1973: *Individualism*. Nova York: Harper & Row
- Lukes, S. 1974: *Power: a Radical View*.† Londres: Macmillan.
- Lukes, S. 1985: *Marxism and Morality*. Oxford: Oxford University Press.
- Machiavelli, N.: *The Prince*.† Harmondsworth: Penguin, 1975.
- Machiavelli, N.: *The Discourses*.† Harmondsworth: Penguin.
- MacIntyre, A. 1966: *A Short History of Ethics*. Nova York: Macmillan.
- McLean, I. 1986: Mechanisms of democracy. In D. Held e C. Pollitt (eds.), *New Forms of Democracy*. Londres: Sage.
- McLennan, G. 1984: Capitalist state or democratic polity? Recent developments in Marxist and pluralist theory. In G. McLennan, D. Held e S. Hall (eds.), *The Idea of the Modern State*, pp. 80-109. Milton Keynes: Open University Press.
- Macpherson, C. B. 1962: *The Political Theory of Possessive Individualism*.† Oxford: Clarendon Press.
- Macpherson, C. B. 1966: Introduction to Hobbes, *Leviathan*,† pp. 9-65. Harmondsworth: Penguin.
- Macpherson, C. B. 1973: *Democratic Theory: Essays in Retrieval*. Oxford: Clarendon Press.
- Macpherson, C. B. 1977: *The Life and Times of Liberal Democracy*.† Oxford: Oxford University Press.
- Madison, J.: *The Federalist Papers*.† Nova York: Doubleday, 1966.
- Madison, J.: Reflecting on representation. In Marvin Meyers (ed.), *The Mind of the Founder: Sources of the Political Thought of James Madison*, pp. 501-9. Indianápolis: Bobbs-Merrill, 1973.
- Maguire, J. M. 1978: *Marx's Theory of Politics*. Cambridge: Cambridge University

- Press.
- Main, J. T. 1973: *The Sovereign States: 1775-1783*. Nova York: Franklin Watts.
- Mandel, E. 1972: *Marxist Economic Theory*,† 2 vols. Nova York: Monthly Review Press.
- Mann, M. 1970: The social cohesion of liberal democracy. *American Sociological Review*, 35, 423-39. Também in A. Giddens e D. Held (eds.), *Classes, Power and Conflict*, pp. 373-95. Londres: Macmillan.
- Mann, M. 1973: *Consciousness and Action among the Western Working Class*. Londres: Macmillan.
- Mann, M. 1986: *The Sources of Social Power*, Vol. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. J. 1983: *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Mansfield, S. 1980: Introduction to J. S. Mill, *The Subjection of Women*,† pp. ix-xxvii. Arlington Heights, Ill.: AHM Publishing Corp.
- Marcuse, H. 1964: *One Dimensional Man*.† Boston: Beacon.
- Margolis, M. 1983: Democracy: American style. In g. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, pp. 115-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marwick, A. 1982: *British Society since 1945*. Harmondsworth: Penguin.
- Marx, K.: *Economic and Philosophical Manuscripts*. In T. B. Bottomore (ed.), *Early Writings*. Londres: C. A. Watts, 1963.
- Marx, K.: *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*.† Nova York: International Publishers, 1963.
- Marx, K.: *The Poverty of Philosophy*.† Nova York: International Publishers, 1963.
- Marx, K.: Value, Price and Profit.† In K. Marx e F. Engels, *Selected Works*. Nova York: International Publishers, 1968.
- Marx, K.: *Capital*,† 3 vols. Londres: Lawrence and Wishart, 1970.
- Marx, K.: *Critique of the Gotha Programme*.† Nova York: International Publishers, 1970.
- Marx, K.: *The Civil War in France*.† Pequín: Foreign Languages Press, 1970.
- Marx, K.: *The Critique of Hegel's Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, K.: Prefácio a *A Contribution to the Critique of Political Economy*.† Londres: Lawrence and Wishart, 1971.
- Marx, K.: Carta dois do *DeutscheFranzösische Jahrbüchen*, 1843. In *Collected Works*, Vol. 3. Londres: Lawrence and Wishart, 1975.
- Marx, K. e Engels, F.: *The Communist Manifesto*.† In *Selected Works*, Vol. I. Moscow: Progress Publishers, 1969.
- Marx, K. e Engels, F.: *The German Ideology*.† Londres: Lawrence and Wishart, 1970.
- Mattick, P. 1969: *Marx and Keynes*. Boston: Porter Sargent.
- Mayers, M. (ed.) 1973: *The Mind of the Founder: Sources of the Political*

- Thought of James Madison*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Michels, R. 1962: *Political Parties*. † Nova York: Free Press.
- Middlemas, K. 1979: *Politics in Industrial Society: the Experience of the British System since 1911*. Londres: André Deutsch.
- Miliband, R. 1965: Marx and the state. *Socialist Register, 1965*. Londres: Merlin Press.
- Miliband, R. 1969: *The State in Capitalist Society*. † Londres: Weindenfeld and Nicolson.
- Mill, J.: *An Essay on Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, J. S.: Centralisation. In *Edinburgh Review*, CXV, 323-58, 1862.
- Mill, J. S.: *Considerations on Representative Government*. † In H. B. Acton (ed.), *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. Londres: Dent and Sons, 1951.
- Mill, J. S.: *Principles of Political Economy*. In *Collected Works of J. S. Mill*, Vols. II e III. Toronto: University of Toronto Press, 1965.
- Mill, J. S.: Chapters on Socialism. In Geraint L. Williams (eds.), *John Stuart Mill on Politics and Society*, pp. 335-58. Londres: Fontana, 1976.
- Mill, J. S.: M. de Tocqueville on Democracy in America. In Geraint L. Williams (ed.), *John Stuart Mill in Politics and Society*, pp. 186-247. Londres: Fontana, 1976.
- Mill, J. S.: *The Subjection of Women*, edited by S., Mansfield. Arlington Heights, Ill.: AHM Publishing Corp, 1980.
- Mill, J. S.: *On Liberty*. † Harmondsworth: Penguin, 1982.
- Miller, D. 1983: The competitive model of democracy. In G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, pp. 133-55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mommsen, W. J. 1984: *The Age of Bureaucracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Montesquieu: *The Spirit of Laws*. † Chicago: William Benton, 1952.
- Moore, H. 1987: *Feminism and Anthropology*. Cambridge: Polity Press. No prelo.
- Moore, S. 1980: *Marx on the Choice between Socialism and Communism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moss, L. 1982: People and government in 1978. Preparado para uma Reunião Conjunta dos Comitês de Estatística Aplicada e de Estatística Social da Royal Statistical Society, abril.
- Nagal, J. H. 1975: The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169-90.
- Nordlinger, E. A. 1981: *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nove, A. 1983: *The Economics of Feasible Socialism*. Londres: Macmillan.
- Nozick, R. 1974: *Anarchy, State and Utopia*. † Oxford: Basil Blackwell.
- O'Connor, J. 1973: *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York: Stratford. Martin's Press.

- Offe, C. 1975: The theory of the capitalist state and the problem of policy formation. In L. Lindberg, R. R. Alford, C. Crouch and C. Offe (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Offe, C. 1979: The state, ungovernability and the search for the 'non-political'. Trabalho apresentado na Conferência sobre o Indivíduo e o Estado, Centro para Estudos Internacionais, Universidade de Toronto (3 de fevereiro). Re-impresso in C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, pp. 65-2118. Londres: Hutchinson, 1984.
- Offe, C. 1980: The separation of form and content in liberal democratic politics. Publicado pela primeira vez in *Studies in Political Economy*, 3, 5-16. Re-impresso in C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, pp. 162-78. Londres: Hutchinson, 1984.
- Offe, C. 1984: *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.
- Offe, C. 1985: *Disorganized Capitalism*. † Cambridge: Polity Press.
- Offe, C. e Ronge, V. 1975: Theses on the theory of the state. † *New German Critique*, 6, 139-47. Re-impresso in C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson, 1984.
- Ollman, B. 1971: *Marx's Theory of Alienation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ollaman, B. 1977: Marx's vision of communism: a reconstruction. *Critique*, 8 (summer), 4-42.
- Okin, S. 1979: *Women in Western Political Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Paine, T.: *The Rights of Man*. † Harmondsworth: Penguin 1984.
- Panitch, L. 1976: *Social Democracy and Industrial Militancy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Panitch, L. 1980: Recent theorizations of corporatism. *British Journal of Sociology*, 31 (2), 159-87.
- Parker, N. 1983: Democracy and revolution. In *The State and Society*, 2(3), 20-68. Milton Keynes: The Open University Press.
- Parry, G. 1969: *Political Elites*. Londres: Allen and Unwin.
- Parson, T. 1960: Voting and the equilibrium of the American political system. In E. Burdick e A. J. Brodbeck (eds.), *American Voting Behaviour*, pp. 80-120. Glencoe: The Free Press.
- Pateman, C. 1970: *Participation and Democratic Theory*. † Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. 1971: Political culture, political structure and political change. *British Journal of Political Science*, 1, 291-306.
- Pateman, C. 1980: The civic culture: a philosophic critique. In G. Almond e S. Verba (eds.), *The Civic culture Revisited*, pp. 57-102. Boston: Little, Brown & Co.
- Pateman, C. 1983: Feminism and democracy. In G. Duncan (ed.), *Democratic*

- Theory and Practice*, pp. 204-17. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ppateman, C. 1985: *The Problem of Political Obligation: a Critique of Liberal Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Pelczynski, Z. A. (ed.) 1985: *The State and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perez-Diaz, M. 1978: *State, Bureaucracy and Civil Society*. Londres: Macmillan.
- Peters, R. S. 1956: *Hobbes*. Harmondsworth: Penguin.
- Pierson, J. 1963: *Marxist Theory and Democratic Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Plamenatz, J. 1963: *Man and Society*, Vol. I. Londres: Longman.
- Plant, R. 1985: Welfare and the value of liberty. *Government and Opposition*, 20(3), 297-314.
- Plato: *The Statesman*. † Londres: Routledge and Kegan Paul, 1952.
- Plato: *The Laws*. Harmondsworth: Penguin, 1970.
- Plato: *The Republic*. † Harmondsworth: Penguin, 1974.
- Pocock, J. G. A. 1975: *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Poggi, G. 1978: *The Development of the Modern State*. Londres: Hutchinson.
- Polan, A. J. 1984: *Lênin and the End of Politics*. Londres: Methuen.
- Pollitt, C. 1984: The state and health care. In G. McLennan, D. Held e S. Hall (eds.), *State and Society in Contemporary Britain*, pp. 119-49. Cambridge: Polity Press.
- Poulantzas, N. 1972: The problem of the capitalist state. In R. M. Blackburn (ed.), *Ideology in Social Science: Readings in Critical Social Theory*, pp. 238-62. Londres: Fontana.
- Poulantzas, N. 1973: *Political Power and Social Classes*. † Londres: New Left Books.
- Poulantzas, N. 1975: *Classes in Contemporary Capitalism*. † Londres: New Left Books.
- Poulantzas, N. 1980: *State, Power, Socialism*. † Londres: Verso/NLB.
- Rodewald, C. (ed.) 1974: *Democracy: Ideas and Realities*. Londres: Dent.
- Rose, R. e Peters, G. 1977: The political consequences of economic overload. University of Strathclyde Centre for the Study of Public Policy.
- Roth, G. 1978: Introduction to Max Weber, *Economy and Society*, † 2 vols. Berkeley: University of California Press.
- Roth, G. e Schluchter, W. 1979: *Marx Weber's Vision of History*. Berkeley: University of California Press.
- Rousseau, J.-J. *The Social Contract*. † Harmondsworth: Penguin, 1968.
- Rousseau, J.-J. *Émile*. † Londres: Dent, 1974.
- Rutland, P. 1985: *The Myth of the Plan*. Londres: Hutchinson.
- Ryan, A. 1974: *J. S. Mill*. Londres: Routledge and Kegan Paul.

- Ryan, A. 1983: Mill and Rousseau: utility and rights. In G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, pp. 39-57. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ryle, G. 1967: Plato. In *The Encyclopaedia of Philosophy*, Vol. 6, pp. 314-33. Nova York: Macmillan.
- Sabine, G. H. 1963: *A History of Political Theory*. † Londres: George G. Harrap.
- Sandel, M. (ed.) 1984: *Liberalism and its Critics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Schattschneider, E. F. 1960: *The Semi-Sovereign People: a Realist View of Democracy in America*. Nova York: Rinehart and Winston.
- Schmitter, P. C. 1974: Still the century of corporatism? *Review of Political Studies*, 36(1), 85-131.
- Schumpeter, J.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. † Londres: Allen and Unwin, 1976.
- Shklar, J. 1969: *Men and Citizens: a Study of Rousseau's Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sigler, J. 1983: *Minority Rights*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Siltanen, J. e Stanworth, M. (eds.) 1984: *Women and the Public Sphere*. Londres: Hutchinson.
- Skinner, Q. 1981: *The Foundations of Modern Political Thought*, 2 vols. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Q. 1981: *Machiavelli*. † Oxford: Oxford University Press.
- Soboul, A. 1962: *Histoire de la Révolution Française*, † 2 vols. Paris: Éditions Sociales.
- Spencer, M. E. 1979: Marx on the state. *Theory and Society*, 7(1-2), 167-98.
- Sweezy, P. 1942: *The Theory of Capitalist Development*. † Nova York: Monthly Review Press.
- Taylor, B. 1983: *Eve and the New Jerusalem*. Londres: Virago.
- Taylor-Gooby, P. 1985: Attitudes to welfare. *Journal of Social Policy*, 10(4), 73-81.
- Thompson, J. B. 1984: *Studies in the Theory of Ideology*. Cambridge: Polity Press.
- Thompson, W. *Appeal of One Half the Human Race, Women, Against the Pretensions of the Other Half, Men, to Retain them in Political, and Hence in Civil and Domestic Slavery*. Nova York: Source Book Press, 1970.
- Thucydides: *The Peloponnesian War*. † Harmondsworth: Penguin, 1972.
- Tilly, C. (ed.) 1975: *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tocqueville, A. de: *Democracy in America*, † 2 vols. Londres: Fontana, 1968.
- Tómalin, C. 1985: *Mary Wollstonecraft*. Harmondsworth: Penguin.
- Truman, D. B. 1951: *The Governmental Process*. Nova York: Knopf.
- Vajda, M. 1978: The state and socialism. *Social Research*, 4 (Novembro), 844-65.
- Weber, M.: *General Economic History*. † Londres: Allen and Unwin, 1923.
- Weber, M.: *The Protest Ethic and the Spirit of Capitalism*. † Londres: Allen and

- Unwin, 1971.
- Weber, M.: Politics as a Vocation. † In H. H. Gerth and C. W. Mills (eds.) *From Max Weber*, pp. 129-56. Nova York: Oxford University Press, 1972.
- Weber, M.: Science as a Vocation. † In H. H. Gerth and C. W. Mills (eds.) *From Max Weber*, pp. 129-56. Nova York: Oxford University Press, 1972.
- Weber, M.: *Economy and Society*, 2 vols. Berkeley: University of California Press, 1978.
- West, P., Ilsey, R. e Kelman, H. 1984: Public preferences for the care of dependency groups. *Social Science and Medicine*, 18(4), 287-95.
- Whiteley, P. 1981: Public opinion and the demand for social welfare in Britain. *Journal of Social Policy*, 10(4), 453-76.
- Williams, R. 1976: *Keywords*. Londres: Fontana/Croom Helm.
- Williams, G. L. (ed.) 1976: *John Stuart Mill on Politics and Society*. Londres: Fontana.
- Winkler, J. T. 1976: Corporatism. *Archives européennes de sociologie*, 17(1), 100-136.
- Wollstonecraft, M.: *Vindication of the Rights of Woman*. Harmondsworth: Penguin, 1982.
- Wood, Gordon S. 1969: *The Creation of the American Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Wright, E. O. 1978: *Class, Crisis and the State*. Londres: New Left Books.

Nota do tradutor: Existem edições em português das obras marcadas com †. A referência bibliográfica às mesmas poderá ser encontrada na Bibliografia B.

- Anderson, P. 1987: *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. São Paulo: Brasiliense.
- Arendt, H. 1990: *Da Revolução*. São Paulo: Ática/Brasília: UNB
- Aristóteles: *A Política*. Diversos.
- Agostinho, 1961: *A Cidade de Deus*. São Paulo: Editora das Américas.
- Berlin, I. 1981: *Quatro Ensaios Sobre a Liberdade*. Brasília: UNB.
- Crozier, M. 1981: *O Fenômeno Burocrático*. Brasília: UNB.
- Dahl, R. A. 1989: *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Dahl, R. A. 1990: *Um Prefácio à Democracia Econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Duverger, M. 1975: *As Modernas Tecnoocracias: Poder Econômico e Poder Político*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Engels, F. 1986: *Origens da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. In: *Obras Escolhidas*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- Finley, M. I. 1988: *Democracia Antiga e Moderna*. Rio de Janeiro: Graal.
- Finley, M. I. 1989: *Uso e Abuso da História*. São Paulo: Martins Fontes.
- Finley, M. I. 1985: *Política no Mundo Antigo*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Foucault, M. 1986: *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes.
- Giddens, A. 1989: *A Constituição da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Habermas, J. 1984: *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. 1980: *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Hobbes, T. 1974: *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural.
- Lênin, V. I. 1978: *O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. São Paulo: HUCITEC.
- Lindblom, C. E. 1974: *Política e Mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Lipset, S. M. 1967: *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Locke, J. 1992: *Segundo Tratado de Governo*. Petrópolis: Vozes.
- Luckes, S. 1980: *Poder: Uma Visão Radical*. Brasília: UNB.
- Maquiavel, N.: *O Príncipe*. Diversos.
- Maquiavel, N. 1979: *Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Brasília: UNB.
- Macpherson, C. B. 1979: *A Teoria Política do Individualismo Possessivo de Hobbes*

- a Locke. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Macpherson, C. B. 1978: *A Democracia Liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Madison, J. 1993: *Os Artigos Federalistas - 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Mandel, E. 1968: *A Formação do Pensamento Econômico de Karl Marx de 1843 até à Redação do Capital*, 2 vols. Rio de Janeiro: Zahar.
- Marcuse, H. 1967: *A Ideologia da Sociedade Industrial*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Marx, K.: *O Dezoito de Brumário de Luís Bonaparte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Marx, K.: *A Pobreza da Filosofia*.
- Marx, K. 1976: Valor, Preço e Lucro. São Paulo: Global.
- Marx, K.: *O Capital*. Diversos.
- Marx, K. 1986: *Crítica ao Programa de Gotha*. In *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- Marx, K. 1986: *A Guerra Civil na França*. In *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- Marx, K. 1986: Prefácio a *Contribuição à Crítica da Economia Política*. In *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- Marx, K. e Engels, F. 1988: *O Manifesto Comunista*. Petrópolis: Vozes.
- Marx, K. e Engels, F. 1987: *A Ideologia Alemã - 1ª Parte*. São Paulo: HUCITEC.
- Marx, K. e Engels, F.: *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes.
- Michels, R. 1982: *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UNB.
- Miliband, R. 1972: *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Mill, J. S. 1983: *Governo Representativo*. São Paulo: Ibrasa.
- Mill, J. S. 1963: *Da Liberdade*. São Paulo: Ibrasa.
- Nozick, R. 1991: *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Offe, C. 1989: *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense.
- Offe, C. e Ronge, V. 1984: Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Paine, T. 1992: *Os Direitos do Homem*. Petrópolis: Vozes.
- Pateman, C. 1992: *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Platão, 1972: *O Político*. São Paulo: Abril Cultural.
- Platão, 1970: *A República*. São Paulo: Hemus.
- Poulantzas, N. 1986: *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes.
- Poulantzas, N. 1975: *As Classes Sociais e o Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Poulantzas, N. 1981: *Estado, Poder e Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal.
- Rousseau, J.-J. 1992: *O Contrato Social*. Petrópolis: Vozes.
- Rousseau, J.-J. 1973: *Emílio ou Da Educação*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- Sabine, G. H. 1964: *História das Teorias Políticas*. Rio de Janeiro: Fundo de

- Cultura Econômica.
- Schumpeter, J. 1961: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Econômica.
- Skinner, Q. 1988: *Maquiavel*. São Paulo: Brasiliense.
- Soboul, A. 1974: *História da Revolução Francesa*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Sweezy, P. 1973: *A Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Tucidides 1982: *A Guerra do Peloponeso*. Brasília, UNB.
- Tocqueville, A. 1987: *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia/São Paulo: USP.
- Weber, M. 1968: *História Geral da Economia*. São Paulo: Mestre Jou.
- Weber, M. 1987: *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Pioneira.

- absolutismo, 36, 38-9, 80
 ação coletiva, 100-3, 110, 171-3, 198
 acumulação de capital, 108, 183, 184-94
 e a legitimação do estado, 190-94
 administração, estado, 85-6
 crise da racional, 212-13
 Offe, 192-3
 Schumpeter, 154, 160
 Weber sobre a especialização da, 137, 138-41, 145, 148, 268
 Agostinho, Santo, 35
 Albrow, M., 137, 145, 148
 Alemanha, 132
 nazista, 150, 173
 alienação, 109, 138
 Almond, A., 174, 179, 201, 205
 América, 55-60
 Declaração de Independência (1776), 38 *veja também* Estados Unidos da América
 América do Norte, 52, 173
 anarquismo, 6, 229, 230
 Anderson, P., 13, 14, 21, 33
 Aquino, São Tomás de, 35, 36
 Arendt, H., 114, 125, 262, 263
 aristocracia, 40, 42
 Aristóteles, xiii, 15, 18-20, 31, 34, 36, 40, 41
 aspirações, 222, 243-4
 Atenas, 13-15, 15-27, 31-3, 40, 67
 instituições, 20-2 (Figura 1.1)
 atitudes políticas, 164-5, 178-9
 Inglesas, 178-9, 217-19
 no Ocidente do pós-guerra, 207-8
 atuação, conceito de, 163
 Áustria, 197 .
 auto-governo
 e o capitalismo corporativista, 185
 J. S. Mill, 84-5
 Rousseau, 67-72
 e o auto-desenvolvimento na democracia participativa, 233
 auto-interesse, políticas de, 34-65, 105
 autonomia democrática, 260-70
 modelo IX, 261-2
 autonomia
 conceito, 244
 condições de atuação, 246-50, 255-9
 princípio da, 242-7
 relativa do estado, 104, 106, 188-90
 autoridade do estado, 101-19, 138, 145, 214-16
 absoluto, 36, 38, 80
 aceitação da, 214-16
 legal, 138
 marxista, 101-19
 veja também poder do estado; soberania
 autoritarismo, 124-5, 214
 Bachrach, P., 181
 Baratz, M. S., 181
 barganha, 172-3

- Beer, S., 217n45
 Beetham, D., 1, 132, 134, 139, 146, 244n49
 bem comum, 69, 157
 Bentham, Jeremy, 40, 55, 60-62, 78, 80, 150, 172, 254
 bolchevique, revolução, 150
 Bottomore, T., 153, 154
 Brittan, S., 208
 burguesia, 39, 107
 burocracia, 82-4, 86-7
 expansão (Marcuse), 206, 220, 238
 Hegel, 105
 visão marxista, 104, 105-7, 119-21
 Schumpeter, 154
 ameaça de (J. S. Mill), 82-4
 Weber, 134-41, 147n36, 149
 Butler, D., 205
 Chios, 14
 Calvino, 37
 campanha para o desarmamento nuclear (CND), 198
 Campbell, A., 173
 capital
 liberdade de, 109
 trabalho contra o, 194-8
 poder do, 194
 veja também acumulação de capital
 capitalismo corporativo, 170-200
 capitalismo, 97-103, 112
 desenvolvimento (Marx), 97-103
 Engels, 97
 Miliband, 187
 Poulantzas, 188-91
 Schumpeter 153-6 (Figura 5.2)
 estado envolvido no (Offe), 190-4
 Weber no industrial ocidental, 133, 135, 137-8, 147n36
 CFDT, *veja* Confederação Francesa Democrática do Trabalho
 Cícero, 33
 cidadania, 2-3
 ativa, 34-9, 43-4, 51
 na democracia clássica, 14-15, 16-17, 21-7, 32, 34
 e o estado constitucional, 47-51
 na autonomia democrática, 262, 263
 medo da, 27-33, 38-94, 175, 245n50
 inclusividade, 250-1
 Madison, 57
 passiva (Weber), 142, 143, 147-8
 apatia pluralista, 173-4
 Rousseau, 68
 veja também eleitorado
 cidades-estado, 13-27, 31-3
 constituições, 14, 20-2
 classe trabalhadora, 97-104, 109-19
 dissenso, 217
 emancipação da, 111, 112-14
 desorganização política, 188-90, 259-60
 classe
 conflito, 95-8, 100, 132-5
 "desalinhamento", 201-2
 e a legitimação, 217, 219
 Madison, 57
 Marx, 96-98, 108-10
 e o estado, 103-9, 109-12, 187-94
 Weber, 132-6
 veja também poder de classe
 Cohen, J., 207, 244, 255
 Colletti, L., 66, 67
 competição, 87, 160
 no pluralismo, 170-71
 veja também elitismo
 competitivo
 Comuna de Paris (1871), 20, 99, 114, 115, 118-120, 123, 125

- comunismo, 99, 101, 112, 125
estágios do, 113-114, 126-7
(Tabela 4.2), 118
Modelo IV, 123-4
- concordância
ideal normativa, 165, 269
tipos de, 165
- Confederação Francesa
Democrática do Trabalho (CFDT),
259
- Congresso dos Sindicatos, 195
- consenso
esfacelamento, 208
ideal clássico, 20
decaimento da política, 180-2
no pluralismo, 176, 177-82
nos anos do pós-guerra, 201-3,
204-6
questionado, 207, 216-17
- consentimento
Hobbes, 45
legítima o governo, 67-8, 214-16
Locke, 48
J. S. Mill, 81
razões para, 165
- conservadorismo
"novo"/neo, 219, 220
tensão no, 221n46
- constelações de interesse, 184-5,
199
- constituição federal, 59
- constituições, 256-8
- consumerismo, 206, 209-10
- contrato social, 201
Hobbes, 45-6, 68
Locke, 48, 49, 68
Rousseau, 68-72
- corporativismo, 187, 194-200, 258
- crenças religiosas, 133-5
- criação de políticas, 177, 183, 209-
10, 218
estratégias de dispersão, 192-3,
218
"parada-partida", 214
crise da legitimação, 203, 209, 212-
16 (Figura 7.3)
avaliação das teorias, 215-19
"crise da racionalidade" (Habermas
e Offe), 214
crise, teoria da (Marx), 100-2
(Figura 4.1)
cristianismo, 34-7
Dahl, Robert, 82, 148, 150, 170-178,
182, 183, 185, 188, 192, 196, 233,
250, 251, 265, 266n55
dano, princípio do (J. S. Mill), 79,
264
debate, necessidade por político,
122-4, 141-2, 252-3
degeneração, ciclo da (Machiavelli),
40-1
democracia do local de trabalho,
214, 233-5
democracia
definições, 2-3
processo dual, 255-63
extensão da, 231-5
Hayek sobre o papel da, 225
Machiavelli sobre a, 39-43
Marx sobre a, 103
J. S. Mill sobre a, 84-8
modelos de, 3-5 (Figura 1), 6-8,
202-4 (Figura 7.1), 241
Platão sobre a, 27-31
"liderança plebiscitária"
(Weber), 143, 145-6
pluralista, 177-8
Schumpeter sobre a, 149-61, 169
hoje, 241-70
democracia social, *veja* estado do
bem-estar
democracia clássica, 13-33 (Figura
1.1)
críticos da, 27-33

- Modelo I*, 32
- democracia competitiva elitista, *veja*
elitismo competitivo
- democracia do local de trabalho,
214, 233-5
- democracia "populista" (Dahl), 171
- democracia, crise da, 193, 197, 201-
19
avaliação das teorias, 215-19
- democracia desenvolvimentista, 66-
94, 252
liberal, 77-94 - *Modelo IIIb*
(Mill), 93
radical, 67-77 - *Modelo IIIa*
(Rousseau), 71
- democracia participativa, 203, 230-
8, 250-2, 253
crítica da, 237-8, 245-6
Modelo VIII, 236
- democracia direta (marxista), 95-
126, 252
Modelo IV, 123-4
Weber, 135-7
veja também comunismo;
socialismo
- democracia empírica (Dahl), 170-1,
174-7
veja também pluralismo
- democracia, liderança, *veja* elitismo
competitivo
- democracia legal, 202-3, 223-7
crítica da (Hayek), 226-9
Modelo VII, 227
- democracia protetora, 33-65, 151,
222
desenvolvimento, 55
Modelo II, 63
- democracia liberal (representativa),
4, 5n1, 146-9, 254-5
veja também democracia
desenvolvimentista; democracia
protetora
- demos*, *veja* cidadania
- desigualdades
no capitalismo, 97, 109
econômicas e políticas, 174, 182-
3, 228-31, 266
- despotismo
iluminado (Platão, Machiavelli),
30, 43
do estado (J. S. Mill), 80-4
- Diggers, 66
- direitos, 16, 47, 66, 80-2, 225
cartas de, 256-8
civis, 72-7, 88-91, 92, 230-1, 257-
8, 266
econômicos, 221, 266
formais e reais, sistema de, 230-
1, 254, 257-8
naturais, 47, 221-2
políticos, 61-2, 90, 148, 174
à propriedade, 47, 57, 60, 96-7,
221-2
veja também mulheres
- ditadura
eleita (Weber), 145
revolucionária do proletariado
(Marx), 112-14, 126-7
- dominação, 132-41, 148, 199
masculina, 74-5, 89-90, 148, 199
- Draper, H., 108, 113n28
- Duncan, J., 81, 162, 163, 178
- Dunn, J., xii, 31, 39, 47-50, 78, 268
- Duverger, M., 185
- economia, 205-7, 212, 214
centralização (Marx), 100-1, 103-
4
separação institucional do estado
e, 191-2
política macroeconômica, 197
mista, 94
não política para os liberais, 122
veja também poder econômico
educação

- J. S. Mill, 92
Schumpeter, 153
das mulheres, 74, 75
- eleições
na democracia clássica, 20, 22
Madison, 57-8
Marx, 120, 124
no pluralismo, 173, 174
na democracia protetora, 63
- eleitorado, papel do, 145, 147, 153, 159, 163-4, 234-5
- elitismo competitivo, 131-68
Modelo V, 167
- Engels, Friedrich, 20, 31, 57, 60, 95-99, 103, 107, 114, 135, 137, 187, 252
- equilíbrio, 87, 170, 172, 174
- escravidão, 14, 21, 23
- estadística, política de (Machiavelli), 43
- estado do bem-estar, 61-2, 94, 202, 220-1, 223-4
insatisfação com, 226-30
- estado, 34, 36, 66, 220, 242
e o capitalismo, 169-200, 210, 212
- constitucional, 47-50
- democratização do (Nova Esquerda), 229-35, 242-3
- despótico (J. S. Mill), 80-4, 224
- fim da era do, 111-19
- estendido, 58-9
- como facilitador do desenvolvimento individual (Hayek), 224
- representativo federal (Madison), 59
- administradores, 185, 192, 202-3
- teorias marxistas, 103-9, 111, 120
- mínimo, 49, 61, 103, 220-2, 224-9
- misto, 30-1, 52
- visão neo-marxista das relações entre a sociedade e o, 186-94, 231
- socialista, 112-13
- soberania do, 39, 46
- burocrático de Weber, 137-41
veja também governo, sobrecarga; legitimação; poder do estado
- Estados Unidos da América, 169, 180, 201
- exploração
nas relações de classes, 96, 98, 103, 109, 121
das mulheres, 97
- facções, 57, 170, 172
Madison, 55-60
participação múltipla (Truman), 173
- família, 72-8, 88-91, 97, 268
patriarcal, 21, 63
- feminismo, 64, 77, 229
- Finley, M. I., 13-15, 17, 23, 27, 33, 34
- Florença, 40
- "formação social", 38
- Fourier, François Marie Charles, 101
- fragmentação política, 59, 208-9
- França
influência de Machiavelli na, 50-4
quase revolução (1968), 180, 208
- Frankel, B., 187, 190
- franquia, 50, 57-8, 62, 142
extensão da, 64, 142
e as classes trabalhadoras, 85-6
para mulheres, 76
- Giddens, A., xii, 96, 133, 134, 147, 148, 163, 250
- Godwin, William, 72
- governo

- os "fins" do (J. S. Mill), 91-4, 232
- políticas de grupo, poder e, 171-7
- sobrecarga, 202-3, 208-11 (Figura 7.2), 215-19
- governo constitucional, 245
clássico, 14, 19-22
federal, 59
tradição liberal, 38-9
Montesquieu, 50, 51-5
- governo representativo, 49, 58, 149
mudança na forma das instituições, 194-200
J. S. Mill, 78, 81, 84-8, 92, 254
e a democracia participativa, 233-5, 237
- Grã Bretanha, 221
217-19
- Gramsci, Antonio, 187
- grupos de status (Weber), 133
- grupos de interesse, *veja* facções; políticas de grupo
- Guerra do Peloponeso, 16, 18, 27
- Guerra dos Trinta Anos, 37
- Guerra Fria, 202, 205-7
- Habermas, Jürgen, 109n25, 125, 165, 208, 214, 215, 219
- Halsey, A. H., 201
- Hayek, Friedrich A., 220, 221, 223-226, 228-230, 238, 245n50
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, 96, 104-106, 111
- Held, D., iv, v, xiii, 96, 133, 148, 151, 164, 170, 194, 197, 207, 228, 242, 250, 255, 256, 262
- Hobbes, Thomas, 6, 17, 38, 41, 44-47, 49, 55, 56, 60, 62, 66, 68, 125, 132, 152, 230
- Huntingdon, S., 208, 210
- Idade Média, 35-8
- ideologia, o "fim da" (Lipset), 203,
- 205
- igualdade
no cristianismo, 35
na democracia clássica, 14-15, 18-19, 21, 28, 32
na autonomia democrática, 264-7
na democracia desenvolvimentista, 69-70
e liberdade, 55, 63
marxismo, 96-7
dos sexos, 72-7, 89-91
veja também desigualdades
- Igualitários, 66
- indivíduo, 163
na democracia clássica, 30-1
liberdade do, 77-9, 132, 199, 230-1, 241-5
no marxismo, 96, 100-2, 199
desenvolvimento moral e social, 66, 77-9
visão pluralista utilitária do, 170-1
Reforma, 37
direitos do, 39, 47, 221-2
- instituições
do estado que funcionam, 184-5
política social de "arrendar de volta" para a comunidade, 260
- inteligência estratégica, 194
- intervenção do estado
aversão à, 221
na economia, contradições da, 108, 191-4
keynesiana, 202, 210, 212
nível de (J. S. Mill), 61, 87, 94
tipos liberais, 103
utilitarista, 62
- Itália, 40, 42, 44, 173
- Iugoslávia, 233
- judiciário, 52, 53, 59, 258n54
- justiça
na democracia clássica, 14-15, 30

- social, 80-1, 226
para mulheres, 89-92
- Keane, John, xii, xiii, 69, 190, 253, 255, 258
- keynesianismo, 202, 209, 210, 212
- King, A., 208, 210
- Korsch, 187
- Krieger, J., xii, xiii, 147, 170, 194, 197, 207, 228
- Krouse, K. W., 51, 54, 59, 82, 132
- laissez-faire*, 62, 81, 87, 94
Hayek sobre o, 224-5
Nova Direita, 220, 222
- Le Bon, Gustave, 152
- Leftwich, A., 164, 250
- legislativo, poder, 49, 52, 53, 59, 70, 87, 224-6, 229
- legitimação, 137, 159, 164-6, 202-7, 216
na autonomia democrática, 269-70
tratamento pluralista da, 179, 184-94, 205
relação com classes, 217
- lei
na democracia clássica, 14-15, 17, 30-1
Machiavelli sobre a, 42
maximiza a liberdade (J. S. Mill), 94
positiva de Montesquieu, 50, 53-4
natural, 45, 47, 60
no neo liberalismo, 221-9
e ordem, 220, 228
reforma da lei de casamento, 90
restringe o estado, 138
Governo da (Hayek), 224-6, 228-9, 257
Utilitaristas e a, 62
- Lênin, V. I., 57, 113, 124n32, 135, 137, 187, 196, 231
- liberalismo inglês, século dezanove, 44-50, 61
- liberalismo, 5n1, 242n48
e a democracia (Hayek), 224
visão marxista do, 108-9
significado do, 38-9
neo, 220-3, 2287-9
princípio da autonomia no, 242-50 (Tabela 9.1)
- liberdade, 42, 53, 54, 62-5, 70, 73, 75, 132, 228-31
de crítica e de ação, 125, 161, 166
de informação, 256
"negativa", 64, 263
"positiva", 64, 263
na democracia clássica, 14-15, 18-19, 28
na autonomia democrática, 267-8
na democracia legal, 221-9
J. S. Mill, 77-9, 89-94
participação e democracia (Nova Esquerda), 229-38
minada pela desigualdade (Marx), 110
minada pela desigualdade (Wollstonecraft), 72-7
- liderança, 145, 160
na democracia, *veja* elitismo competitivo
- Lindblom, Charles, 183, 185, 192
- Lipset, S. M., 174, 204-206
- Lively, J., 3, 181
- Locke, John, 31, 38, 41, 47-50, 52-57, 68, 76, 88, 125, 172, 221, 224, 228, 242, 245
- Luís XIV, 50
- Luís XV, 37n9
- Lukács, Georg, 187
- Lukes, S., 49, 162, 163, 171n39, 178, 181, 245
- Lutero, Martin, 37

- Machiavelli, Niccolò, 17, 31, 38-44, 46, 52, 55, 62, 66, 67
- MacIntyre, A., 35, 66
- Macpherson, C. B., 6n2, 7, 39, 46, 48, 60, 62, 66, 78, 151, 168, 229, 230, 232-234, 236-238n47, 246
- Madison, James, 55-60, 82, 170, 171, 173, 175
- Maguire, J. M., 103, 106, 108
- maiorias
no pluralismo, 172, 175-6
- mais valia, 96, 98, 133
- Mann, M., 14, 165, 179, 217
- Mansbridge, J. J., 20, 64, 148, 263
- Mansfield, S., 89, 91
- Marcuse, H., 205-207
- Marx, Karl, xiii, 20, 31, 57, 60, 92, 95-115, 118-122, 124-126, 131-133, 135, 137, 150, 153, 154, 157, 163, 170, 183, 187, 188, 196, 199, 231, 243-245, 252
- marxismo, 95-126, 210
libertarista, 120
neo, crítica do pluralismo, 184-94, 199
ortodoxo (marxismo-leninismo), 119, 121, 205
pluralista, 119, 120-21, 122
e o princípio da autonomia no, 245-50
- Mattick, Paul, 119
- McLennan, G., xii, xiii, 180, 182, 188
- Meidner, Plano, Suécia, 259
- mercado
extensão do, 220
economia livre, 39, 61, 64, 247
Hayek, 224-8
Hegel, 104-5
imagem liberal, 227, 247
J. S. Mill, 87, 92, 94
fonte do dinamismo do
- capitalismo (Weber), 141
- Michels, R., 143
- Middlemas, K., 194, 196
- mídia de massa, 206
- Miliband, Ralph, 108, 187, 188, 190, 191, 193
- Mill, James, 40, 55, 60-5
- Mill, John Stuart, 31, 64, 67, 68, 72, 76-95, 105, 110, 119, 125, 131, 142, 169, 171, 175, 183, 221, 223, 228, 232, 233, 243, 253, 254, 264
- Miller, D., 156, 162
- minorias, governo das, 175
- modelos
e teorias, 6, 162
- Mommsen, W. J., 131, 140, 142, 145
- monarquia, 31, 36, 40, 42, 49, 51, 52, 61, 201
- monopólio de representação, 195
- Montesquieu, Charles Louis de
Secondat, Barão de, 31, 50-57, 171
- movimentos sociais
nacionalistas, 198
de oposição, 198-9, 219, 237, 269
- mulheres
direitos civis, 72-7, 88-91, 92, 266
exclusão da participação política, 21, 23, 70-1, 251-2
exploração das, 96-7, 122
movimento das, 198
direitos políticos, 62, 90, 147-8
direito à liberdade de reprodução, 257
- Napoleão Bonaparte, Louis, 106, 157
- natureza humana
suposições da democracia participativa sobre, 237
potencial de desenvolvimento, 252-3
Hobbes sobre a, 44

- Machiavelli sobre a, 40
 Madison sobre a, 56
 visão de Marx da, 110
 Schumpeter sobre a, 153
 negociação, políticas de, 195-9
 Nordhaus, W. D., 208
 Nordlinger, E. A., 186
 Nova Direita, 203, 204, 210,
 219-221, 226-230, 235-238, 241-243,
 260
 Nova Esquerda, 180, 203, 204, 221,
 229-231, 236, 238, 241-243, 245
 Nozick, Robert, 220-224, 228, 229,
 245
 obrigações, 79, 81
 direitos e, 16, 256-8, 263
 Offe, Claus, 187, 190-193, 198, 208,
 214, 215, 218, 219, 255n53
 oligarquia, 19, 27, 40
 oligopólio, 168
 Ollman, Bertell 109, 113n28, 119
 homens
 cidadania, 15, 21, 70-7, 88-91,
 92, 251-2
 dominação, 74-5, 89-90, 148, 199
 donos da propriedade, 39, 62
homo credens, 34
homo politicus, 34-40
 Owen, Robert, 101
 Paine, Thomas, 66, 72
 Panitch, L., 187, 194, 195
 parlamentos, 118, 141, 142, 201, 256
 erosão no tripartismo, 195-9
 (Figura 6.1)
 Parry, G., xii, 163
 participação
 natureza alterada no
 corporativismo, 195-9
 perigos de excessiva, 150, 153,
 159, 166, 173
 direta na democracia clássica, 17,
 23, 26, 32
 liberdade, democracia e, 229-38
 não, 148, 166, 178-9, 193, 199,
 231
 do trabalhador (Marx), 119-20
 veja também tomada de
 decisões; governo representativo
 Pateman, Carole, 39, 62, 64, 71, 72,
 90, 91, 148, 156, 162, 179, 180,
 229-231, 233-237, 244, 264, 267
 Perez-Diaz, M., 108
 Péricles, 15-18n4, 21
 Peters, G., 45, 46, 208
 Plamenatz, J., 43, 45, 48-50, 53
 Platão, 15, 27-31, 40, 41, 56, 57, 136,
 149, 223, 238
 pluralismo, 169-200
 clássico, 171-82, 186, 204
 crítico, 171, 184-94
 crítica como relato da
 "realidade", 177-82
 neo, 171-2, 182-5, 186
 socialista (Poulantzas), 232
 Weber, 142, 150
 Pocock, J. G., 34, 40, 44, 59, 67
 poder econômico, 194, 226-7, 247
 poder do estado, 40-65, 104, 215
 arbitrariedade do, 223, 242-3
 coercitivo, 137, 224-6
 perigos de centralizado, 125
 despótico (J. S. Mill), 80-4, 224
 e soberania, 44-6
 Weber, 140, 146
 poder de classe, 110, 132-5, 189-90
 poder executivo, 48, 52, 59, 70, 87,
 106-7
 poder
 distribuição do, 177-82
 políticas de grupos, governos e,
 171-7
 definição pluralista, 171n39
 relações fragmentadas
 (sobrecarga), 209-10

- poderes, separação dos, 48-9, 50-5,
 118
 veja também poder executivo;
 políticas de grupos; constelações
 de interesse
 Polan, A. J., 118, 124, 125
 "poliarquia" (Dahl), 175, 176
polis, *veja* cidades-estado
 política, 8, 164-5, 250
 como carreira (Schumpeter), 152
 conceito de democrática, 62-5
 o fim da (marxismo), 109-19,
 122, 249
 Machiavelli sobre a tarefa da, 41
 "nova" nos anos do pós-guerra,
 202
 visão pluralista da, 170-1, 176
 e o privado, 264
 relacionamento com a economia,
 161
 esfera restrita da, 184-94, 249
 hoje, 241
 políticas de grupo, 169-200
 políticas reformistas, 202, 232
 políticas de compromisso, 192-3
 políticas partidárias, 140-1, 141-5
 (Figura 5.1), 159, 195-9, 232-3
 de apaziguamento, 210
 erosão das, 195-9
 na democracia participativa, 232-
 3
 políticos, vii, 1, 4, 15, 20, 21, 23, 29,
 31, 35-37, 39, 41, 49, 53, 55-57,
 61-64, 66, 69, 76, 81, 91, 98, 100,
 101, 106-108, 114, 119, 122, 125,
 131-133, 135, 136, 140-143,
 145-147, 150-153, 158-161, 163,
 164, 166-178, 180-183, 185-187,
 193-196, 199-202, 204, 205,
 207-210, 212, 216, 218, 219, 222,
 232, 234, 235, 238, 241, 244-246,
 248, 252-255, 258-260, 264, 269
 Pollitt, C., xii, 186, 256, 262
 Polônia, 255n53
 Poulantzas, Nicos, 119, 188-191,
 193, 229, 231, 232, 234, 236, 237,
 246
 predisposição, "mobilização" da
 (Schattschneider), 180-2
 privado, o, 264
 defesa do, 38, 183
 exclusão do político, 199
 veja também público e privado
 produção, 96, 112, 206, 212
 modo de (Marx), 97-9 (Tabela
 4.1)
 relações de, 64, 97-9, 122
 proletariado, *veja* classe
 trabalhadora
 propaganda, 158, 206
 propriedade, 188
 cooperativa, 266
 na autonomia democrática, 264-6
 e a desigualdade, 182-3
 justamente adquirida (Nozick),
 221-2
 social, 259
 veja também propriedade
 privada
 propriedade privada
 abolição da (Marx), 57, 103-4
 liberalismo e, 39
 direito natural e distribuição
 desigual, 47, 56-7, 60
 produtiva e para consumo, 265,
 266n55
 regulamentação da (Locke), 48
 direito à (Nozick), 221
 Rousseau, 70
 segurança da (J. S. Mill), 91-2
 dominação sexual e (Engels), 96-
 7
 público e privado, 53-4, 231, 254n52
 na democracia clássica, 17, 30-1

- na democracia desenvolvimentista (Wollstonecraft), 72-7
- visão marxista, 103
- na democracia protetora, 62-71
- racionalização, 134, 135, 154, 155, 159
- razão
 - na sociedade civil (Hegel), 105
 - "instrumental" (Marcuse), 206
- Reagan, Ronald, 220
- Reforma, 34, 37, 78, 90, 201, 202, 232, 235, 255, 256
- religião versus estado, 36-7
- Renascença Italiana, 31, 34, 40, 204, 253
- representação
 - funcional, 63, 93, 196, 197
 - proporcional, 261-2
 - estatística, 261-2
- república
 - tradição clássica, 31-3
 - "estendida" (Madison), 58
 - Rousseau e a "vontade geral", 67-72
- responsabilidade
 - na democracia clássica, 23, 26
 - no elitismo competitivo, 144
 - na autonomia democrática, 255, 256
 - na democracia liberal desenvolvimentista, 77, 87, 92
 - e a democracia participativa, 233, 242-3
 - pluralismo e a, 184, 232
 - na democracia protetora, 56, 60-65
 - do estado socialista, 113, 115, 118, 232
- revolução industrial, 72, 204-5
- revolução marxista, 103, 110, 122
- Revolução Francesa (1789), 38, 64
- Revolução Inglesa (1640-88), 38, 47, 66
- Rogers, J., 207, 244
- Roma republicana, 31-3, 42, 68
- Ronge, V., 191
- Rose, R., 208
- Roth, G., 135, 143, 150
- Rousseau, Jean-Jacques, 31, 66-73, 76, 78, 82, 110, 118, 120, 150, 155, 157, 163, 170, 172, 229, 233, 244, 252, 253, 265
- Rússia, 84, 125, 231
- Ryan, A., 79-81
- Saint-Simon, Claude Henri, Comte de, 101
- Schumpeter, Joseph, 6, 131, 144, 149-171, 175, 176, 178, 182, 206, 216, 223, 234, 251, 254, 264
- Schmitter, P. C., 187, 194, 195
- Schattschneider, E. F., 181
- "ser enquanto espécie", 110
- Sigler, J., 37, 38
- sistema feudal, 36
- sistemas penitenciários, 61
- Skinner, Quentin, 35-37, 40, 41n10, 42
- Smith, Adam, 62
- soberania
 - na Assembléia Ateniense, 20-1, 32
 - em Hobbes, 44-6
 - em Locke, 47-50
 - popular, 39, 68-72, 152
 - e poder, 44-6
 - em Rousseau, 68-72
 - do estado, 39, 46
- socialismo, 103, 112, 113-14, 116-17 (Tabela 4.2), 125, 161
 - burocrático (Dahl), 183
 - do Leste Europeu, 232
 - liberal, *veja* autonomia democrática

- Modelo IV*, 123-4
- Schumpeter, 150n37, 153-6 (Figura 5.2)
- Weber, 133, 135, 140
- sociedade civil, 38-4, 47-51, 72-94, 112, 145, 255-9
 - e a autonomia do estado, 253-9
- Sócrates, 25, 27, 30, 222
- Solidariedade, movimento, 255
- Stalin, Joseph, 99, 187
- stalinismo, 146, 231
- Stokes, D., 205
- Suécia, 197, 259
- Thompson, E. P., 198
- Thatcher, Margaret, 220, 228
- Thompson, William, 90n22
- Thompson, J. B., 165
- Taylor, Harriet, 90n22
- timarquia, 27
- tiraniam, 13, 27, 30, 168
- Tocqueville, Alexis de, 82, 175, 182, 183
- tomada de decisões
 - centralizada, 268
 - coletiva, 233-8, 251, 258
 - critérios para, 251-2
 - processo político extra parlamentar na, 195-6
 - mobilização da predisposição na, 181
 - veja também* concordância
- trabalho, movimento do, 101, 193, 194-8
- trabalho, divisão do
 - abolição (Marx), 119
 - doméstico, 91
 - futuro para, 268
 - nova internacional, 228-9
 - sexual, 89
- tradição liberal, 38-9, 77-94, 103
- tripartismo, 195-7
- Truman, David, 171-174
- tumultos (1981, 1985) na Inglaterra, 219
- unanimidade (*homonoia*) *veja* consenso
- unidimensional, sociedade (Marcuse), 203, 204-6, 217
- utilidade, princípio da (Bentham; J. Mill), 60-2, 80n17
- utopia (Nozick), 221-2
- Verba, S., 150, 174, 179, 201, 205
- visão tecnocrata (Schumpeter), 162-8, 250-1
- vontade geral, a, 66-72, 105, 115, 156-9, 164-5, 223
- votação
 - na democracia clássica, 20, 30-1
 - periódica e plural de J. S. Mill, 78n16, 85-6
 - estudos pluralistas na América do Norte, 173
 - na democracia protetora, 57-8, 60-1, 62-4
 - Schumpeter, 152, 164-6
- Watergate, escândalo, 180
- Weber, Max, 38, 131-143, 145-155, 157, 159, 162, 164, 166-171, 175, 177, 178, 188, 196, 232, 252, 256, 268
- Winkler, J. T., 195
- Wollstonecraft, Mary, 66, 67, 72-78, 88, 90, 91, 199, 252, 253
- Wright, E. O., 149
- Xenofonte, xiii, 23, 26, 27