

A última metade do século XX tem sido uma era de triunfo democrático. Desapareceram os mais importantes regimes antidemocráticos (comunismo, fascismo, nazismo) e novas democracias emergem com vigor ou hesitantemente pelo mundo afora. Neste livro de competente autoridade e acessível, um dos mais proeminentes teóricos políticos de nosso tempo fornece um manual que esclarece o que é, por que é valiosa, como funciona e que dificuldades a democracia terá para enfrentar no futuro.

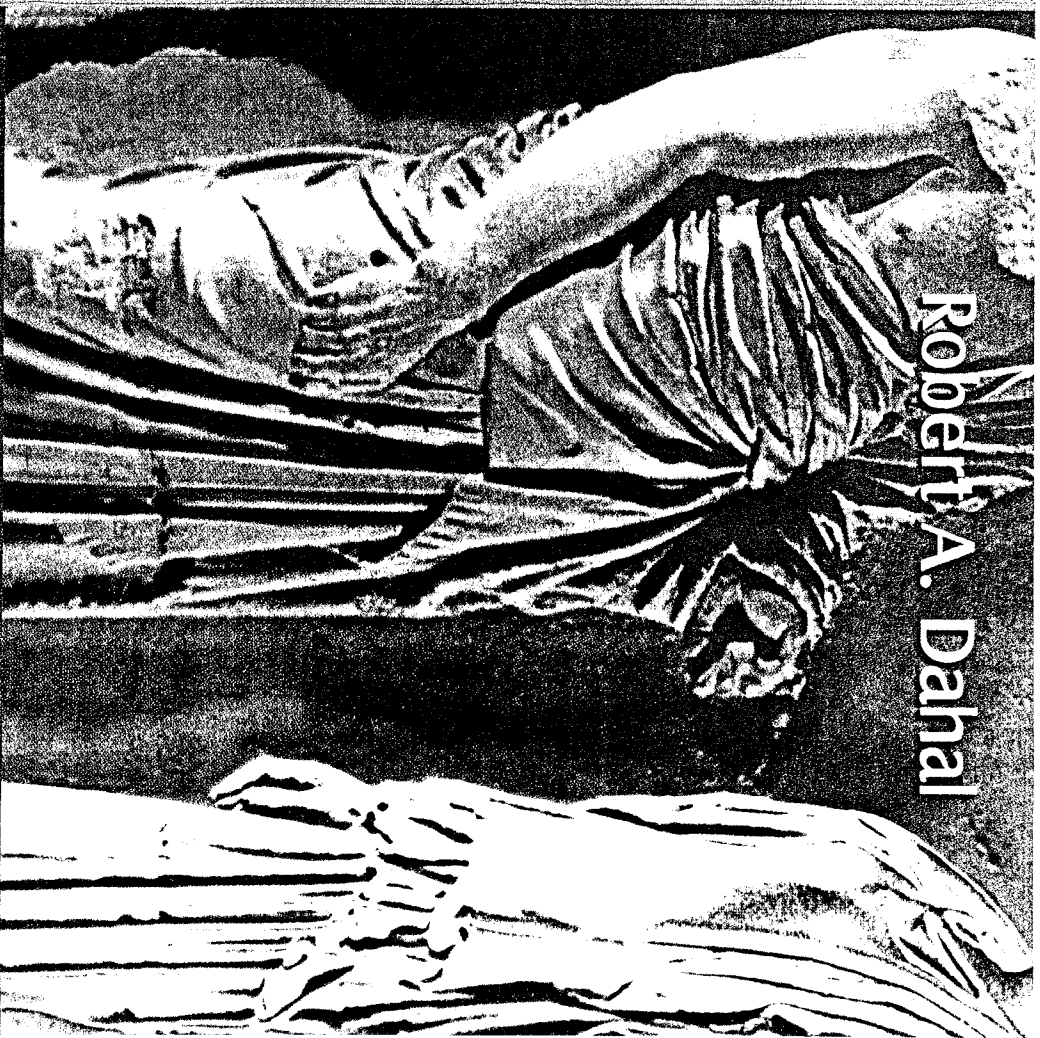
Robert Dahl começa com uma clara explanação da história dos primórdios da democracia. Depois, uma discussão das diferenças entre as democracias, os critérios para o processo democrático, as instituições básicas necessárias para a promoção das metas da democracia e as condições sociais e econômicas que favorecem o desenvolvimento e a manutenção dessas instituições. Dahl ilustra seus pontos de vista com a descrição de diferentes países democráticos, explicando (por exemplo) por que a Índia, que aparentemente carece da maioria das condições para uma democracia estável, consegue sustentar a sua. O autor responde curiosas questões: a razão por que o capitalismo de mercado pode ao mesmo tempo favorecer e prejudicar a democracia. E conclui examinando os grandes problemas que os países democráticos enfrentarão no século XXI: problemas que emergirão das complexidades na ordem econômica, da internacionalização, da diversidade cultural e da dificuldade de atingir-se um bom nível de competência do cidadão.



ISBN 85-230-0621-4

9 788523 006211

CODIGO EDU-245810



Robert A. Dahl

# SOBRE A DEMOCRACIA

EDITORA  
UMB

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Reitor*

Lauro Morhy

*Vice-Reitor*

Timothy Martin Mulholland

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Diretor*

Alexandre Lima

CONSELHO EDITORIAL

Airton Lugarinho de Lima Camara,  
Alexandre Lima, Elizabeth Cancelli, Estevão Chaves de  
Rezende Martins, Henryk Siewierski, José Maria Gonçalves de  
Almeida Júnior, Moema Malheiros Pontes, Reinhardt Adolfo  
Fuck, Sérgio Paulo Rouanet e Sylvia Ficher



Robert A. Dahl

## Sobre a democracia

*Tradução*  
Beatriz Sidou

EDITORA  
  
UnB

Equipe editorial: Airton Lugarinho (Supervisão editorial); Rejane de Meneses (Acompanhamento editorial); Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli (Preparação de originais); Gilvam Joaquim Cosmo e Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli (Revisão); Eugênio Felix Braga (Editoração eletrônica); Cleide Passos, Rejane de Meneses e Rúbia Pereira (Índice); Maurício Borges (Capa)

Copyright © 1998 by Yale University

Copyright © 2001 by Editora Universidade de Brasília, pela tradução

Título original: *On democracy*

*Impresso no Brasil*

Direitos exclusivos para esta edição:

Editora Universidade de Brasília  
SCS Q. 02 Bloco C N° 78 Ed. OK 2º andar  
70300-500 – Brasília, DF  
Tel: (0xx61) 226-6874  
Fax: (0xx61) 225-5611  
editora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela  
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

D131 Dahl, Robert A.  
Sobre a democracia / Robert A. Dahl: tradução de Beatriz Sidou. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2001  
230 p.  
Tradução de: *On democracy*  
ISBN: 85-230-0621-4

I. Democracia I. Sidou, Beatriz II. Título.

---

CDU 321.7

## Sumário

AGRADECIMENTOS, 9

CAPÍTULO 1

PRECISAMOS REALMENTE DE UM GUIA?, 11

PARTE I

O COMEÇO

CAPÍTULO 2

ONDE SURTIU E COMO SE DESENVOLVEU A DEMOCRACIA? UMA BREVE HISTÓRIA, 17

O Mediterrâneo, 21

A Europa do Norte, 27

Democratização: a caminho, apenas a caminho..., 32

CAPÍTULO 3

O QUE HÁ PELA FRENTE?, 37

Objetivos democráticos e realidades, 39

Dos julgamentos de valor aos julgamentos empíricos, 42

PARTE II

A DEMOCRACIA IDEAL

CAPÍTULO 4

O QUE É DEMOCRACIA?, 47

Os critérios de um processo democrático, 49

Por que esses critérios?, 50

Algumas questões decisivas, 52

CAPÍTULO 5

POR QUE A DEMOCRACIA?, 57

As vantagens da democracia: resumo, 73

## CAPÍTULO 6

**POR QUE A IGUALDADE POLÍTICA I? IGUALDADE INTRÍNSECA, 75**

A igualdade é óbvia?, 75

Igualdade intrínseca: um julgamento moral, 77

Por que devemos adotar este princípio, 79

## CAPÍTULO 7

**POR QUE IGUALDADE POLÍTICA II? COMPETÊNCIA CÍVICA, 83**

A tutela: uma alegação em contrário, 83

A competência dos cidadãos para governar, 89

Uma quinta norma democrática: a inclusão, 91

Problemas não-resolvidos, 92

Comentários conclusivos e apresentação, 94

## PARTE III

## A VERDADEIRA DEMOCRACIA

## CAPÍTULO 8

**QUE INSTITUIÇÕES POLÍTICAS REQUER A DEMOCRACIA EM GRANDE ESCALA?, 97**

Como podemos saber?, 98

As instituições políticas da moderna democracia representativa, 99

As instituições políticas em perspectiva, 100

O fator *tamanho*, 105

Por que (e quando) a democracia exige representantes eleitos?, 106

Por que a democracia exige eleições livres, justas e freqüentes?, 109

Por que a democracia exige a livre expressão?, 110

Por que a democracia exige a existência de fontes alternativas e independentes de informação?, 111

Por que a democracia exige associações independentes?, 111

Por que a democracia exige uma cidadania inclusiva?, 112

## CAPÍTULO 9

**VARIETADES I: DEMOCRACIA EM ESCALAS DIFERENTES, 115**

Em todo caso, as palavras importam, sim..., 115

Democracia: grega x moderna, 117

Democracia de assembléia x democracia representativa, 118

A representação já existia, 119

Mais uma vez: tamanho e democracia, 120

Os limites democráticos do governo representativo, 124

Um dilema básico da democracia, 125

O negócio às vezes é ser pequeno, 125

Às vezes o negócio é ser grande, 127

O lado sombrio: a negociação entre as elites, 128

Organizações internacionais podem ser democráticas?, 129

Uma sociedade pluralista vigorosa nos países democráticos, 132

## CAPÍTULO 10

**VARIETADES II: CONSTITUIÇÕES, 135**

Variações constitucionais, 136

Quanta diferença fazem as diferenças?, 145

## CAPÍTULO 11

**VARIETADES III: PARTIDOS E SISTEMAS ELEITORAIS, 147**

Os sistemas eleitorais, 147

Algumas opções básicas para as constituições democráticas, 154

Algumas orientações sobre as constituições democráticas, 156

## PARTE IV

## AS CONDIÇÕES FAVORÁVEIS E AS DESFAVORÁVEIS

## CAPÍTULO 12

**QUE CONDIÇÕES SUBJACENTES FAVORECEM A DEMOCRACIA?, 161**

A falha das alternativas, 162

Intervenção estrangeira, 163

Controle dos militares e da Polícia, 165

Conflitos culturais fracos ou ausentes, 166

Cultura e convicções democráticas, 173

Desenvolvimento econômico e economia de mercado, 175

Um resumo, 175

Índia: uma democracia improvável, 176

Por que a democracia se espalhou pelo mundo inteiro, 180

**CAPÍTULO 13**  
**POR QUE O CAPITALISMO DE MERCADO FAVORECE A**  
**DEMOCRACIA, 183**  
    Algumas ressalvas, 186

**CAPÍTULO 14**  
**POR QUE O CAPITALISMO DE MERCADO PREJUDICA A**  
**DEMOCRACIA, 191**

**CAPÍTULO 15**  
**A VIAGEM INACABADA, 199**  
    Dificuldade 1: a ordem econômica, 200  
    Dificuldade 2: a internacionalização, 202  
    Dificuldade 3: a diversidade cultural, 202  
    Dificuldade 4: a educação cívica, 204

**APÊNDICE A**  
**OS SISTEMAS ELEITORAIS, 209**

**APÊNDICE B**  
**A ACOMODAÇÃO POLÍTICA NOS PAÍSES ÉTNICA OU**  
**CULTURALMENTE DIVIDIDOS, 213**

**APÊNDICE C**  
**A CONTAGEM DOS PAÍSES DEMOCRÁTICOS, 217**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 221**

**ÍNDICE, 227**

## Agradecimentos

Pelo que me lembro, foi para minha mulher, Ann Sale Dahl, que mencionei que talvez estivesse interessado em escrever mais um livro sobre a teoria e a prática da democracia. Dessa vez, o livro que eu tinha em mente seria menos acadêmico do que a maioria dos outros já publicados. Eu não escreveria o livro para outros acadêmicos nem especialmente para os norte-americanos. Eu gostaria de ser útil para qualquer pessoa, em qualquer lugar, seriamente interessada em aprender mais sobre um assunto vasto, que pode facilmente tornar-se tão complicado que as únicas pessoas desejando investigá-lo em profundidade são os teóricos políticos, filósofos e outros estudiosos. Confesso que encontrar o estilo exato seria difícil. A entusiástica reação de Ann me incentivou a seguir em frente. Ela também foi a primeira leitora de um esboço quase completo; suas atiladas sugestões editoriais melhoraram bastante a minha exposição do assunto.

Dois ocupadíssimos colegas da universidade, James Fishkin e Michael Walzer, generosamente fizeram comentários detalhados a meu rascunho terminado – bom, não exatamente terminado, no final das contas. Suas críticas e sugestões foram tão importantes e tão úteis que adotei quase todas; tive de deixar algumas de lado, pois me pareciam exigir um livro bem mais comprido do que o que eu tinha em mente. Também devo a Hans Daalder, Arend Lipjhart e Hans Blockland por seus importantes comentários sobre a Holanda.

Sou grato a Charles Hill, David Mayhew, Ian Shapiro e Norma Thompson por responderem a meu pedido de nomes de obras que servissem aos leitores desejosos de prosseguir estudando o tema. Suas sugestões enriqueceram a lista intitulada “Mais leituras”.

Bem antes de completar o original, mencionei-o a John Covell, editor sênior na Yale University Press, que imediatamente expressou grande interesse nele. Depois de lhe entregar uma cópia do manuscrito, as perguntas e sugestões que ele ofereceu me ajudaram a aperfeiçoá-lo em muitos pontos.

Sinto-me feliz porque este livro é a continuação de um longo relacionamento com a Yale University Press. Para mim, é especialmente prazeroso que a Yale University Press o esteja publicando, porque ao escrevê-lo não hesitei em consultar trabalhos antigos meus que a Yale publicou no correr de muitos anos. Também me senti encantado com o diretor John Ryden, a diretora associada Tina Weiner e a diretora administrativa Meryl Lanning, que não apenas expressaram seu entusiasmo pela publicação do livro, mas avalizaram energicamente minha proposta de que ele fosse rapidamente traduzido e publicado em outros países, de modo a torná-lo disponível a leitores em outros cantos do mundo.

Por fim, o trabalho de editoração de Laura Jones Dooley, editora assistente, foi rápido e maravilhoso. Sua contribuição é invisível para o leitor, mas o autor sabe muito bem que o livro está melhor por causa desse trabalho – e espera que ela também saiba...

## Capítulo 1

### Precisamos realmente de um guia?

Durante esta última metade do século XX, o mundo testemunhou uma extraordinária alteração política, sem precedentes. Todas as principais alternativas para a democracia desapareceram, transformaram-se em sobreviventes excêntricos ou recuaram, para se abrigarem em seus últimos bastiões. No início do século, os inimigos pré-modernos da democracia – a monarquia centralizada, a aristocracia hereditária, a oligarquia baseada no sufrágio limitado e exclusivo – haviam perdido sua legitimidade aos olhos de boa parte da humanidade. Os mais importantes regimes antidemocráticos do século XX – o comunista, o fascista, o nazista – desapareceram nas ruínas de uma guerra calamitosa ou, como aconteceu na União Soviética, desmoronaram internamente. As ditaduras militares foram totalmente desacreditadas por suas falhas, especialmente na América Latina; onde conseguiram sobreviver, em geral adotaram uma fachada pseudodemocrática.

Assim, teria a democracia pelo menos conquistado o apoio dos povos e das pessoas pelo mundo afora? Não. Continuaram a existir convicções e movimentos antidemocráticos, muitas vezes associados ao nacionalismo fanático ou ao fundamentalismo religioso. Existiam governos democráticos (em variados graus de “democracia”) para menos da metade da população do mundo. Um quinto dos habitantes do mundo vivia na China – que, em seus ilustres 4 mil anos de história, jamais experimentou um governo democrático. Na Rússia, que só fez a transição para o governo democrático na última década do século, a democracia era frágil e tinha fraco apoio. Mesmo nos países em que há muito a democracia fora esta-

belecida e parecia segura, alguns observadores sustentavam que a democracia estava em crise ou, no mínimo, gravemente distorcida pela redução na confiança dos cidadãos de que os líderes eleitos, os partidos políticos e os funcionários do governo conseguiriam ou realmente tratariam corretamente ou pelo menos teriam algum sucesso em questões como o persistente desemprego, os programas de bem-estar, a imigração, os impostos e a corrupção.

Suponha que dividamos os cerca de duzentos países do mundo entre os que têm governos não-democráticos, os que têm novos governos democráticos e os que têm governos democráticos longos e relativamente bem estabelecidos. Deve-se reconhecer que cada um desses grupos abrange um conjunto imensamente diversificado de países. Não obstante, essa tríplice simplificação nos ajuda a perceber que, de uma perspectiva democrática, cada grupo enfrenta uma dificuldade diferente. Para os países recentemente democratizados, a dificuldade é saber se e como as novas instituições e as práticas democráticas podem ser reforçadas ou, como diriam alguns cientistas políticos, *consolidadas*, para que venham a suportar o teste do tempo, o conflito político e a crise. Para as democracias mais antigas, o problema é aperfeiçoar e *aprofundar* a sua democracia.

A esta altura, pode-se muito bem perguntar: o que *realmente* entendemos por democracia? O que distingue um governo democrático de um governo não-democrático? Se um país não-democrático faz a transição para a democracia, é transição para o *quê*? Com referência à consolidação da democracia, o que exatamente é consolidado? E o que significa falar de *aprofundar a democracia* num país democrático? Se um país já é uma democracia, como ele poderá se tornar *mais democrático*? E assim por diante...

A democracia, de vez em quando, é discutida há cerca de 2.500 anos – tempo mais do que suficiente para reunir um bom conjunto de idéias sobre o qual todos ou quase todos possam concordar. Aqui não tratamos de saber se para o bem ou para o mal.

Os 25 séculos em que tem sido discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida aparentemente não resultaram em concordância sobre algumas das questões fundamentais sobre a democracia.

O próprio fato de ter uma história tão comprida ironicamente contribuiu para a confusão e a discordância, pois “democracia” tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares. Por longos períodos na história humana, na prática, a democracia realmente desapareceu, mal sobrevivendo como valiosa idéia ou memória entre poucos. Até dois séculos atrás apenas (digamos, há dez gerações), a história tinha poucos exemplos de verdadeiras democracias. A democracia era mais assunto para teorização de filósofos do que um verdadeiro sistema a ser adotado e praticado pelos povos. Mesmo nos raros casos em que realmente existia uma “democracia” ou uma “república”, a maioria dos adultos não estava autorizada a participar da vida política.

Embora em seu sentido mais geral seja antiga, a forma da democracia que discutirei neste livro é um produto do século XX. Hoje, pressupõe-se que a democracia assegure virtualmente a todo cidadão adulto o direito de voto. No entanto, há cerca de quatro gerações – por volta de 1918, mais ou menos ao final da Primeira Guerra Mundial –, em todas as democracias ou repúblicas independentes que até então existiam, uma boa metade de toda a população adulta sempre estivera excluída do pleno direito de cidadania: a metade das mulheres.

Temos então algo impressionante a pensar: se aceitássemos o sufrágio universal como exigência da democracia, haveria algumas pessoas, em praticamente todos os países democráticos, que seriam mais velhas do que seu sistema democrático de governo. A democracia no sentido moderno talvez não seja lá muito jovem, mas também não é tão antiga...

Pode-se fazer uma objeção: os Estados Unidos não se tornaram uma democracia da Revolução norte-americana em diante – “uma democracia numa república”, como a chamou Abraham Lincoln? O ilustre francês Alexis de Tocqueville, depois de visitar os Estados Unidos nos anos 1830, não chamou seu famoso livro de *A democracia na América*? Os atenienses não chamavam de democracia seu sistema no século V a.C.? E o que era a república romana, se não uma espécie de democracia? Se “democracia” significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que signifique hoje?

Uma vez começado, pode-se insistir: por que, afinal, a democracia é desejável? E quão democrática é a “democracia” nos países hoje chamados democráticos – Estados Unidos, Inglaterra, França, Noruega, Austrália e muitos outros? Além do mais, será possível explicar por que esses países são “democráticos” e tantos outros não? Poderíamos fazer muitas perguntas mais.

Assim, a resposta à pergunta no título deste capítulo está razoavelmente clara. Quando se está interessado em procurar respostas para as perguntas essenciais sobre *democracia*, um guia pode ajudar.

Nesta pequena excursão, você não encontrará respostas para todas as perguntas que gostaria de fazer. Para manter a nossa viagem relativamente curta e acessível, teremos de passar por cima de incontáveis trilhas que você talvez preferisse explorar. Elas realmente deveriam ser exploradas... Espero que depois desta nossa excursão você comece a explorá-las por sua conta. Para ajudá-lo nesse empreendimento, no final deste livro darei uma rápida lista de obras pertinentes.

Nossa viagem começa pelo começo: as origens da democracia.

## Parte I

### O começo



## Capítulo 2

### Onde surgiu e como se desenvolveu a democracia? Uma breve história

Você deve lembrar que iniciei dizendo que a democracia, (de vez em quando) é discutida há 2.500 anos. Será realmente tão velha a democracia? Muitos norte-americanos e outros acreditam que a democracia começou há duzentos anos, nos Estados Unidos. Outros, cientes de suas raízes clássicas, afirmariam que ela teria começado na Grécia ou na Roma antiga. Onde começou e como teria evoluído a democracia?

Talvez fosse agradável vermos a democracia progredindo mais ou menos continuamente desde sua invenção, por assim dizer, na Grécia antiga há 2.500 anos e aos poucos se expandindo a partir daquele ínfimo começo até os dias de hoje, quando chegou a todos os continentes e a uma boa parte da humanidade.

Belo quadro – mas falso, no mínimo por duas razões.

Em primeiro lugar, como sabe qualquer conhecedor da história européia, depois de seus primeiros séculos na Grécia ou em Roma, a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda. Ainda que nos permitíssemos uma razoável liberdade para decidir quais governos contaríamos como “populares”, “democráticos” ou “republicanos”, sua ascensão e sua queda não poderiam ser descritas como ascensão firme até um pico distante, pontilhada aqui e ali por breves descidas. Ao contrário, o rumo da história democrática mais parece a trilha de um viajante atravessando um deserto plano

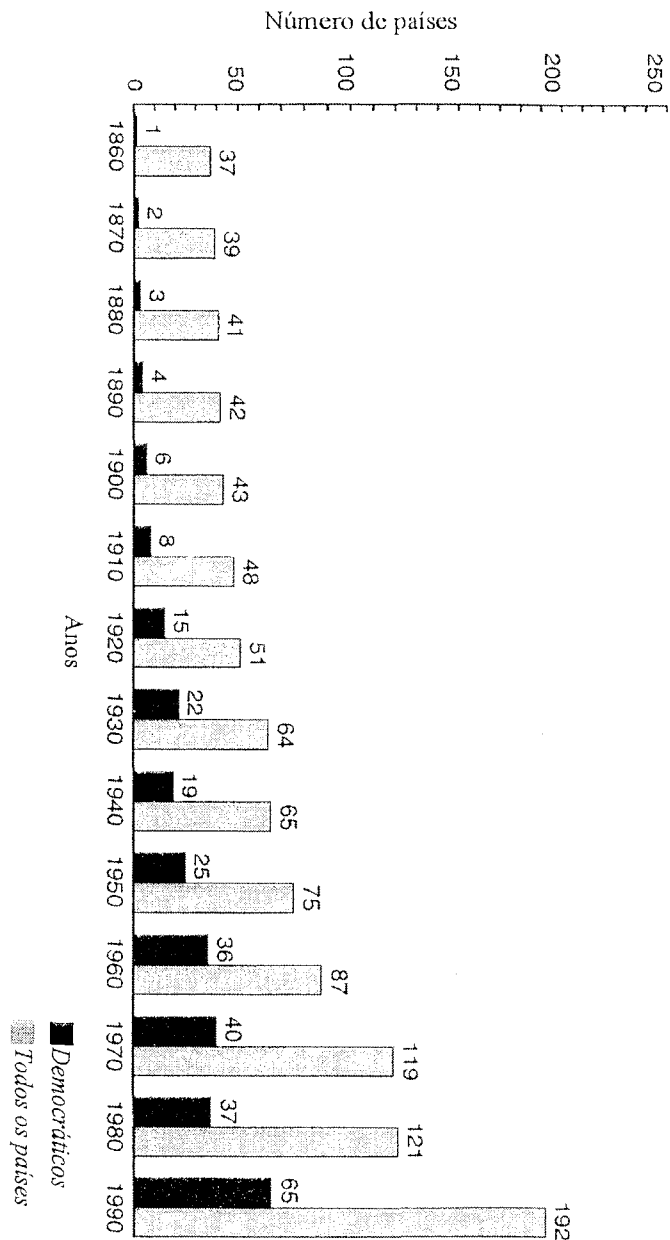


FIGURA 1. Países democráticos (com sufrágio masculino ou pleno sufrágio, 1850-1995)

e quase interminável, quebrada por apenas alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até sua altura no presente (Fig. 1).

Em segundo lugar, seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor. Quando descobrem que práticas ou ferramentas surgiram em momentos diferentes e em diferentes lugares, antropólogos e historiadores em geral desejam saber como esses aparecimentos isolados foram produzidos. Será que as ferramentas ou as práticas se espalharam por divulgação a partir de seus inventores para outros grupos – ou teriam sido inventadas de maneira independente por grupos diferentes? Muitas vezes é difícil ou até impossível encontrar uma resposta. O mesmo acontece com o desenvolvimento da democracia no mundo. Quanto de sua disseminação pode ser explicado simplesmente por sua difusão a partir das origens e quanto (se é que isto aconteceu) por ter sido criado de modo independente em diferentes épocas e diferentes lugares?

Embora no caso da democracia a resposta esteja sempre rodeada por muita incerteza, minha leitura do registro da história é essencialmente esta: parte da expansão da democracia (talvez boa parte) pode ser atribuída à difusão de idéias e práticas democráticas, mas só a difusão não explica tudo. Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local. Afinal de contas, se houvesse condições favoráveis para a invenção da democracia em um momento, num só lugar (por exemplo, em Atenas, mais ou menos 500 anos a.C.), não poderiam ocorrer semelhantes condições favoráveis em qualquer outro lugar?

Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas. Acredito que essas condições adequadas existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes. Assim como uma terra que pode ser cultivada e a devida quantidade de chuva estimularam o desenvolvimento da agricultura, determinadas condições favoráveis, sempre apoiaram uma tendência para o desenvolvimento de um governo democrático. Por exemplo, devido a condições favoráveis, é bem provável que tenha existido alguma forma de democracia em governos tribais muito antes da história registrada.

Imagine esta possibilidade: pressuponhamos que certos povos constituam um grupo bastante unido: “nós” e “eles”, nós e outros, a minha gente e o povo deles, a minha tribo e as outras tribos. Além do mais, pressuponhamos que o grupo (a *tribo*, digamos) é bastante independente de controle exterior; os membros da tribo mais ou menos conseguem dirigir o seu próprio espetáculo, por assim dizer, sem a interferência de gente de fora. Por fim, suponhamos que um bom número de membros do grupo, talvez os mais idosos da tribo, vejam-se como bastante iguais, estando bem qualificados para dar uma palavra em seu governo. Em tais circunstâncias, acredito que seja provável emergirem tendências democráticas. Um impulso para a participação democrática desenvolve-se a partir do que poderíamos chamar de *lógica da igualdade*.

Durante todo o longo período em que os seres humanos viveram juntos em pequenos grupos e sobreviveram da caça e da coleta de raízes, frutos e outras dádivas da natureza, sem a menor dúvida, às vezes – talvez habitualmente –, teriam criado um sistema em que boa parte dos membros, animados por essa lógica da igualdade (certamente os mais velhos ou os mais experientes), participaria de quaisquer decisões que tivessem de tomar como grupo. Isto realmente aconteceu, conforme está bastante comprovado pelos estudos de sociedades tribais ágrafas. Portanto, durante muitos milhares de anos, alguma forma primitiva da democracia pode muito bem ter sido o sistema político mais “natural”.

Entretanto, sabemos que esse longo período teve um fim. Quando os seres humanos começaram a se estabelecer por demorados períodos em comunidades fixas para tratar da agricultura e do comércio, os tipos de circunstâncias favoráveis à participação popular no governo que acabo de mencionar – a identidade do grupo, a pouca interferência exterior, um pressuposto de igualdade – parecem ter rareado. As formas de hierarquia e dominação tornaram-se mais “naturais”. Em conseqüência, os governos populares desapareceram entre os povos estabelecidos por milhares de anos. No entanto, eles foram substituídos por monarquias, despotismos, aristocracias ou oligarquias, todos com base em alguma forma de categorização ou hierarquia.

Então, por volta de 500 a.C., parece terem ressurgido condições favoráveis em diversos lugares, e alguns pequenos grupos de

pessoas começaram a desenvolver sistemas de governo que proporcionavam oportunidades bastante amplas para participar em decisões de grupo. Pode-se dizer que a democracia primitiva foi reinventada em uma forma mais avançada. Os avanços mais decisivos ocorreram na Europa – três na costa do Mediterrâneo, outros na Europa do Norte.

## O Mediterrâneo

Os sistemas de governo que permitiam a participação popular de um significativo número de cidadãos foram estabelecidos pela primeira vez na Grécia clássica e em Roma, por volta do ano 500 a.C., em bases tão sólidas que resistiram por séculos, com algumas mudanças ocasionais.

### Grécia

A Grécia clássica não era um país no sentido moderno, um lugar em que todos os gregos vivessem num único estado, com um governo único. Ao contrário, a Grécia era composta por centenas de cidades independentes, rodeadas de áreas rurais. Diferente dos Estados Unidos, da França, do Japão e de outros países modernos, os estados soberanos da Grécia eram cidades-estado. A mais famosa desde o período clássico foi Atenas. Em 507 a.C., os atenienses adotaram um sistema de governo popular que durou aproximadamente dois séculos, até a cidade ser subjugada por sua vizinha mais poderosa ao norte, a Macedônia. (Depois de 321 a.C., o governo ateniense tropeçou sob o domínio macedônio por gerações; mais tarde, a cidade foi novamente subjugada, desta vez por Roma.)

Foram os gregos – provavelmente os atenienses – que cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar. Por falar nisso, é interessante saber que, em Atenas, embora a palavra *demos* em geral se referisse a todo o povo ateniense, às vezes, significava apenas a gente comum ou apenas o pobre. Às vezes, *demokratia* era utilizada por seus críticos aristocráticos como uma espécie de epíteto, para mostrar seu desprezo pelas pessoas comuns

que haviam usurpado o controle que os aristocratas tinham sobre o governo. Em quaisquer dos casos, *demokratia* era aplicada pelos atenienses e por outros gregos ao governo de Atenas e ao de muitas outras cidades gregas.<sup>1</sup>

Entre as democracias gregas, a de Atenas era de longe a mais importante, a mais conhecida na época e, ainda hoje, de incomparável influência na filosofia política, muitas vezes considerada um exemplo primordial de participação dos cidadãos ou, como diriam alguns, era uma *democracia participante*.

O governo de Atenas era complexo – por demais complexo para ser devidamente descrito aqui. Em seu âmago havia uma *assembléia* a que todos os cidadãos estavam autorizados a participar. A assembléia elegia alguns funcionários essenciais – gerais, por exemplo, por mais estranho que pareça. O principal método para selecionar os cidadãos para os outros deveres públicos era uma espécie de loteria em que os cidadãos que poderiam ser eleitos detinham a mesma chance de ser escolhidos. Segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo.

Embora algumas cidades gregas se reunissem, formando rudimentares governos representativos por suas alianças, ligas e confederações (essencialmente para defesa comum), pouco se sabe sobre esses sistemas representativos. Praticamente não deixaram nenhuma impressão sobre idéias e práticas democráticas e, com certeza, nenhuma sobre a forma tardia da democracia representativa. O sistema ateniense de seleção dos cidadãos para os deveres públicos por sorteio também jamais se tornou uma alternativa aceitável para as eleições como maneira de escolher os representantes.

Assim, as *instituições políticas* da Grécia, por mais inovadoras que tenham sido em sua época, foram ignoradas ou mesmo clara-

<sup>1</sup> Para uma descrição minuciosa da democracia em Atenas, veja Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*, traduzida para o inglês por J. A. Crook, Oxford, Blackwell, 1991.

mente rejeitadas durante o desenvolvimento da moderna democracia representativa.

### Roma

Mais ou menos na época em que foi introduzido na Grécia, o governo popular apareceu na península italiana na cidade de Roma. Os romanos preferiram chamar seu sistema de república: *res*, que em latim significa coisa ou negócios, e *publicus* – ou seja, a república poderia ser interpretada como “a coisa pública” ou “os negócios do povo”. (Voltarei a essas duas palavras, *democracia* e *república*.)

O direito de participar no governo da república inicialmente estava restrito aos patrícios, os aristocratas. Numa etapa da evolução da democracia que encontraremos mais adiante, depois de muita luta, o povo (a *plebe*) também adquiriu esse direito. Como em Atenas, o direito a participar restringia-se aos homens, o que também aconteceu em todas as democracias que apareceram depois, até o século XX.

Desde seu início como *urbe* de tamanho bastante modesto, a república romana expandiu-se por meio da anexação ou da conquista muito além dos limites da velha cidade, chegando a dominar toda a Itália e regiões bem mais distantes. A república, muitas vezes, conferia a valorizadíssima cidadania romana aos povos conquistados, que assim se tornavam cidadãos romanos no pleno gozo dos direitos e dos privilégios de um cidadão, e não simples súditos.

Ainda que esse dom parecesse generoso e sábio, se a julgarmos da perspectiva atual, descobriremos um enorme defeito: Roma jamais adaptou adequadamente suas instituições de governo popular ao descomunal aumento no número de seus cidadãos e seu enorme distanciamento geográfico da cidade. Por estranho que pareça de nosso ponto de vista, as assembléias a que os cidadãos romanos estavam autorizados a participar continuavam se reunindo, como antes, na cidade de Roma – exatamente nesse mesmo Fórum, hoje em ruínas, visitado pelos turistas. No entanto, para a maioria dos cidadãos romanos que viviam no vastíssimo território da repú-

blica, a cidade era muito distante para que pudessem assistir às assembleias, pelo menos sem esforço extraordinário e altíssimos custos. Conseqüentemente, era negada a um número cada vez maior (e mais tarde esmagador) de cidadãos a oportunidade de participar das assembleias que se realizavam no centro do sistema de governo romano. Era como se a cidadania norte-americana fosse conferida a pessoas em diversos estados, conforme o país se expandia, embora a população desses novos estados só pudesse exercer seu direito de voto nas eleições nacionais se comparecesse a assembleias realizadas em Washington, D. C.

Em muitos aspectos, os romanos eram um povo criativo e pragmático, mas não inventaram ou adotaram uma solução que hoje nos parece óbvia: um sistema viável de governo *representativo*, fundamentado em representantes *eleitos democraticamente*.

Antes que saltemos para a conclusão de que os romanos eram menos criativos ou menos capazes do que nós, devemos nos lembrar que as inovações e as invenções a que nos habituamos em geral nos parecem tão óbvias que começamos a nos perguntar por que nossos predecessores não as introduziram antes. Em geral, aceitamos prontamente, sem discutir coisas que algum tempo antes estavam por ser descobertas. Da mesma forma, gerações que vierem mais tarde poderão também se perguntar *como* não enxergamos determinadas inovações que virão a considerar óbvias... Devido ao que nós, *hoje*, aceitamos sem discutir, será que, assim como os romanos, seremos insuficientemente criativos na reformulação de nossas instituições políticas?

Embora a república romana tenha durado consideravelmente mais tempo do que a democracia ateniense e mais tempo do que qualquer democracia moderna durou até hoje, por volta do ano 130 a.C., ela começou a enfraquecer pela inquietude civil, pela militarização, pela guerra, pela corrupção e por um decréscimo no espírito cívico que existira entre os cidadãos. O que restava das práticas republicanas autênticas terminou perecendo com a ditadura de Júlio César. Depois de seu assassinato em 44 a.C., uma república outrora governada por seus cidadãos tornou-se um império, comandado por imperadores.

Com a queda da república, o governo popular desapareceu inteiramente no sul da Europa. Excetuando-se os sistemas políticos de pequenas tribos esparsas, ele desapareceu da face da terra por cerca de mil anos.

### *Itália*

Como uma espécie extinta ressurgindo depois de uma grande mudança climática, o governo popular começou a reaparecer em muitas cidades do norte da Itália por volta do ano 1100 d.C. Mais uma vez, foi em cidades-estado relativamente pequenas que se desenvolveram os governos populares, não em grandes regiões ou em grandes países. Num padrão conhecido em Roma e mais tarde repetido durante o surgimento dos modernos governos representativos, a participação nos corpos governantes das cidades-estado foi inicialmente restrita aos membros das famílias da classe superior: nobres, grandes proprietários e afins. Com o tempo, os residentes nas cidades, que estavam abaixo na escala socioeconômica, começaram a exigir o direito de participar. Membros do que hoje chamamos *classes médias* – novos ricos, pequenos mercadores, banqueiros, pequenos artesãos organizados em guildas, soldados das infantarias comandadas por cavaleiros – não apenas eram mais numerosos do que as classes superiores dominantes, mas também capazes de se organizar. Eles ainda podiam ameaçar violentas rebeliões e, se necessário, levá-las adiante. Conseqüentemente, em muitas cidades, essas pessoas – o *popolo*, como eram chamadas – ganharam o direito de participar do governo local.

Durante mais de dois séculos, essas repúblicas floresceram em uma série de cidades italianas. Uma boa parte dessas repúblicas, como Florença e Veneza, eram centros de extraordinária prosperidade, refinado artesanato, arte e arquitetura soberbas, desenho urbano incomparável, música e poesia magníficas, e a entusiástica redescoberta do mundo antigo da Grécia e de Roma. Encerrava-se o que as gerações posteriores vieram a chamar Idade Média e chegou aquela inacreditável explosão de brilhante criatividade, o Renascimento.

Infelizmente, para o desenvolvimento da democracia, entretanto, depois de meados do século XIV, os governos republicanos de algumas das maiores cidades cada vez mais deram lugar aos eternos inimigos do governo popular: o declínio econômico, a corrupção, a oligarquia, a guerra, a conquista e a tomada de poder por governantes autoritários, fossem príncipes, monarcas ou soldados. Isso não foi tudo. Vista no vasto panorama das tendências históricas, a cidade-estado foi condenada como base para o governo popular pelo surgimento de um rival com forças esmagadoramente superiores: o estado nacional, ou *páis*. Vilas e cidades estavam destinadas a ser incorporadas a essa entidade maior e mais poderosa, tornando-se, na melhor das hipóteses, unidades subordinadas do governo.

Por gloriosa que tenha sido, a cidade-estado estava obsoleta.

### *Palavras sobre palavras*

Você talvez tenha notado que me referi a “governos populares” na Grécia, em Roma e na Itália. Como vimos, para designar seus governos populares, os gregos inventaram o termo *democracia*. Os romanos tiraram do latim o nome de seu governo, a *república*, e mais tarde os italianos deram este nome para os governos populares de suas cidades-estado. Você poderia muito bem lembrar que *democracia* e *república* se referem a tipos fundamentalmente diferentes de sistemas constitucionais. Ou será que essas duas palavras refletem justamente as diferenças nas línguas de que vieram?

A resposta correta foi toldada em 1787, num ensaio influente que James Madison escreveu para ganhar apoio à constituição norte-americana recentemente proposta. Um dos principais arquitetos dessa constituição e estadista excepcionalmente conhecedor da ciência política de seu tempo, Madison fazia uma distinção entre “uma democracia pura, que é uma sociedade consistindo num número pequeno de cidadãos, que se reúnem e administram o governo pessoalmente”, e uma “república, que é um governo em que há um sistema de representação”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> James Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitutions of the United States*,.... Nova York, Modern Library [1937?], nº 10, p. 59.

Essa distinção não tinha base alguma na história anterior: nem em Roma nem em Veneza, por exemplo, havia um “sistema de representação”. Para falar a verdade, todas as primeiras repúblicas cabiam muito bem na definição de Madison para *democracia*. Além do mais, essas duas palavras foram usadas como sinônimos nos Estados Unidos durante o século XVIII. A distinção de Madison também não é encontrada numa obra do conhecido filósofo político francês Montesquieu, a quem Madison admirava imensamente e muitas vezes elogiou. O próprio Madison, provavelmente, sabia que sua distinção não tinha nenhuma base histórica firme: assim, devemos concluir que ele a criou para desacreditar críticos que discutiam o fato de a constituição proposta não ser suficientemente “democrática”.

Entretanto (a questão não está clara), talvez as palavras *democracia* e *república* (apesar de Madison) não designassem diferenças nos tipos de governo popular. Elas apenas refletiam, ao preço da confusão posterior, uma diferença entre o grego e o latim, as línguas de que se originaram.

### **A Europa do Norte**

Quer se chamassem democracias ou repúblicas, os sistemas de governo popular na Grécia, em Roma e na Itália não possuíam inúmeras das características decisivas do moderno governo representativo. A Grécia clássica e a Itália medieval e renascentista compunham-se de governos populares locais, mas não possuíam um governo nacional eficaz. Por assim dizer, Roma tinha apenas um governo local baseado na participação popular, mas nenhum parlamento nacional de representantes eleitos.

Da perspectiva de hoje, evidentemente ausente de todos esses sistemas, estavam pelo menos três instituições políticas básicas: *um parlamento nacional* composto por *representantes eleitos* e *governos locais eleitos pelo povo* que, em última análise, estavam subordinados ao governo nacional. Um sistema combinando a democracia em níveis locais com um parlamento eleito pelo povo no nível mais elevado ainda estava para ser criado.

Essa combinação de instituições políticas originou-se na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em qualquer outro canto ao norte do Mediterrâneo.

Embora os padrões do desenvolvimento político divergissem amplamente entre essas regiões, uma versão bastante simplificada seria muito parecida com essa. Em várias localidades, homens livres e nobres começariam a participar diretamente das assembleias locais. A essas, foram acrescentadas assembleias regionais e nacionais, consistindo em representantes a serem *eleitos*.

#### *Assembleias locais*

Começo com os vikings, não apenas por sentimentalismo, mas porque sua experiência não é muito conhecida, embora importantíssima. Visitei algumas vezes a fazenda norueguesa a cerca de 130 quilômetros a nordeste de Trondheim, de onde emigrou meu avô paterno (e que, para meu encanto, ainda é conhecida como Dahl Vestre, ou Dahl do Oeste). Na cidadezinha próxima, Steinkjer, ainda se pode ver um anel de grandes pedras em forma de barco, onde, periodicamente, se reuniam os vikings livres entre mais ou menos o ano 600 d.C. a 1000 d.C., para uma assembleia judicial chamada *Ting*, em norueguês. Lugares como esse, alguns ainda mais antigos, podem ser encontrados por toda a vizinhança.

Por volta do ano 900 d.C., as assembleias de vikings livres não se encontravam apenas na região de Trondheim, mas também em muitas áreas da Escandinávia. Como acontecia em Steinkjer, a *Ting* caracteristicamente se reunia num campo aberto, marcado por grandes pedras verticais. Na reunião da *Ting*, os homens livres resolviam disputas; discutiam, aceitavam ou rejeitavam leis; adotavam ou derrubavam uma proposta de mudança de religião (por exemplo, aceitaram a religião cristã em troca da antiga religião nórdica); e até elegiam ou davam aprovação a um rei – que em geral devia jurar fidelidade às leis aprovadas pela *Ting*.

Os vikings pouco ou nada sabiam e menos ainda se importavam com as práticas políticas democráticas e republicanas de mil anos antes na Grécia e em Roma. Dentro da lógica da igualdade que aplicavam aos homens livres, eles parecem ter criado suas pró-

prias assembleias. Entre os vikings livres existia a idéia da igualdade, como demonstra a resposta dada por alguns vikings dinamarqueses quando um mensageiro lhes perguntou da margem do rio que subiam na França: “Qual é nome de vosso senhor?”

– Nenhum. Somos todos iguais.<sup>3</sup>

Em todo caso, temos de resistir à tentação de exagerar. A igualdade de que se gabavam os vikings aplicava-se apenas aos homens livres, e mesmo estes variavam em riqueza e *status*. Abaixo dos homens livres estavam os escravos. Como os gregos e os romanos ou, séculos depois, os europeus e os americanos, os vikings possuíam escravos: inimigos capturados em batalhas, vítimas desafortunadas de incursões pelos povos das vizinhanças ou simplesmente pessoas compradas no velho comércio de escravos que havia por toda parte. Ao contrário dos homens nascidos livres, quando libertados, os escravos continuavam na dependência de seus antigos proprietários. Se os escravos constituíam uma classe abaixo dos homens livres, acima destes havia uma aristocracia de famílias com riqueza, geralmente em terras, e *status* hereditário. No ápice dessa pirâmide social havia um rei, cujo poder era limitado por sua eleição, pela obrigação de obedecer às leis e pela necessidade de reter a lealdade dos nobres e o apoio dos homens livres.

Apesar dessas graves limitações na igualdade, a classe dos homens livres (camponeses livres, pequenos proprietários, agricultores) era grande o bastante para impor uma duradoura influência democrática nas instituições e nas tradições políticas.

Em diversas outras partes da Europa, as condições locais às vezes também favoreciam o surgimento da participação popular no governo. Os vales das altas montanhas dos Alpes, por exemplo, proporcionavam uma medida de proteção e autonomia para os homens livres empenhados em atividades pastoris. Um escritor moderno descreve a Récia (mais tarde, o cantão suíço de Graubünden), por volta do ano 800 d.C.:

Camponeses livres ... encontravam-se numa singular situação igualitária. Ligados pelo *status* em comum ... e pelos direitos comuns de uso dos pastos das montanhas, eles desenvolveram

<sup>3</sup> Johannes Brøndsted, *The Vikings*, Nova York, Penguin, 1960, p. 241.

um sentido de igualdade totalmente em desacordo com o impulso hierárquico e voltado para o *status* do feudalismo medieval. Este espírito mais tarde dominaria o posterior surgimento da democracia na república reciana.<sup>4</sup>

### *Das assembléias aos parlamentos*

Quando se aventuraram a oeste, na direção da Islândia, os vikings transplantaram suas práticas políticas e recriaram em diversos locais uma Ting. Foram além: prenunciando o posterior aparecimento de parlamentos nacionais em todos os cantos, no ano 930 d.C., criaram uma espécie de supra Ting, a *Althing*, assembléia nacional que permaneceu a fonte da legislação islandesa por trezentos anos, até a Islândia ser finalmente subjugada pelos noruegueses.<sup>5</sup>

Enquanto isso, na Noruega, na Dinamarca e na Suécia, foram criadas assembléias regionais que, depois, como aconteceu na Islândia, se transformaram em assembléias nacionais. Embora o subsequente aumento do poder do rei e das burocracias centralizadas sob seu controle reduzisse a importância dessas assembléias nacionais, elas deixaram sua marca no que veio a acontecer mais tarde.

Na Suécia, por exemplo, a tradição da participação popular nas assembléias do período viking levou, no século XV, a um precursor do parlamento representativo moderno, quando o rei começou a convocar reuniões de representantes de diferentes setores da sociedade sueca: nobreza, clero, burguesia e povo. Posteriormente, essas reuniões evoluíram, transformando-se no *riksdag*, ou parlamento.<sup>6</sup>

No ambiente radicalmente diferente da Holanda e de Flandres, a expansão da indústria, do comércio e do setor financeiro ajudou a criar classes médias urbanas, compostas de indivíduos que dominavam recursos econômicos de bom tamanho. Os governantes, que

<sup>4</sup> Benjamin R. Barber, *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 115.

<sup>5</sup> Gwyn Jones, *A History of the Vikings*, 2. ed., Oxford, Oxford University Press, 1985, p. 150, 152, 282-284.

<sup>6</sup> Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, p. 111-112.

ansiavam eternamente por rendimentos, não podiam ignorar este rico filão nem taxá-lo sem o consentimento de seus proprietários. Para obter esse consentimento, convocavam reuniões de representantes vindos das cidadezinhas e das classes sociais mais importantes. Essas assembléias, esses parlamentos ou esses "estados", como eram às vezes chamados, não resultaram diretamente nas legislaturas nacionais de hoje, mas estabeleceram tradições, práticas e idéias que favoreceram intensamente esse resultado.

Enquanto isso, de origens obscuras, aos poucos surgiu um parlamento representativo, que nos séculos futuros viria a exercer, de longe, a maior e mais importante influência sobre a idéia e a prática do governo representativo: o Parlamento da Inglaterra medieval. Menos um produto intencional e planejado do que uma evolução às cegas, o Parlamento emergiu das assembléias convocadas esporadicamente, sob a pressão de necessidades, durante o reinado de Eduardo I, de 1272 a 1307.

A evolução do Parlamento a partir de suas origens é uma história muito demorada e bastante complexa para ser aqui resumida. Não obstante, mais ou menos no século XVIII, essa evolução havia levado a um sistema constitucional em que o rei e o Parlamento eram limitados um pela autoridade do outro; no Parlamento, o poder da aristocracia hereditária na Casa dos Lordes era contrabalançado pelo poder do povo na Casa dos Comuns. As leis promulgadas pelo rei e pelo Parlamento eram interpretadas por juizes que, de modo geral (embora não sempre), independiam tanto do rei quanto do Parlamento.

No século XVII, esse aparentemente maravilhoso sistema de pesos e contrapesos entre as grandes forças sociais do país e a separação dos poderes dentro do governo era amplamente admirado na Europa. Ele foi louvado, entre outros, por Montesquieu, o famoso filósofo político francês, e admirado nos Estados Unidos pelos elaboradores da constituição, muitos dos quais esperavam criar na América do Norte uma república que teria as virtudes do sistema inglês, sem os vícios da monarquia. Em seu devido tempo, a república que eles ajudaram a formar proporcionaria uma espécie de modelo para muitas outras repúblicas.



### Democratização: a caminho, apenas a caminho...

Olhando para trás com todas as vantagens de uma visão panorâmica do passado, facilmente conseguimos ver que no início do século XVIII já haviam surgido na Europa idéias e práticas políticas que se tornariam importantes elementos nas convicções e nas instituições democráticas posteriores. Usando uma linguagem mais moderna e abstrata do que empregariam as pessoas dessa época, deixem-me resumir o que seriam esses elementos.

Favorecida por condições e oportunidades locais em muitas áreas da Europa (especialmente na Escandinávia, em Flandres, na Holanda, na Suíça e na Inglaterra), a lógica da igualdade estimulou a criação de *assembléias locais*, em que os homens livres pudessem participar do governo, pelo menos até certo ponto. A idéia de que os governos precisavam do *consenso dos governados*, que no início era uma reivindicação sobre o aumento dos impostos, aos poucos se tornou uma reivindicação a respeito das leis em geral. Numa área grande demais para assembléias diretas de homens livres, como acontece numa cidade, numa região ou num país muito grande, o consenso exigia *representação* no corpo que aumentava os impostos e fazia as leis. Muito diferente do costume ateniense, a representação devia ser garantida pela *eleição* – em vez de sorteio ou alguma outra forma de seleção pelo acaso. Para garantir o consenso de cidadãos livres em um país, nação ou estado-nação, seriam necessários legislativos ou parlamentos representativos eleitos em diversos níveis: local, nacional e talvez até provinciano, regional ou ainda outros níveis intermediários.

Essas idéias e essas práticas políticas européias proporcionaram uma base para o surgimento da democracia. Entre os proponentes de uma democratização maior, as descrições de governos populares na Grécia clássica, em Roma e nas cidades italianas às vezes apresentavam maior plausibilidade à sua defesa. Essas experiências históricas demonstraram que os governos sujeitos à vontade do povo eram mais do que esperanças ilusórias. Elas *realmente* aconteceram e duraram muitos séculos; valia a pena tirar proveito delas.

### O que faltou realizar

Se as idéias, as tradições, a história e os costumes que acabo de descrever continham uma promessa de democratização... na melhor das hipóteses, seria apenas uma promessa. Ainda faltavam peças decisivas.

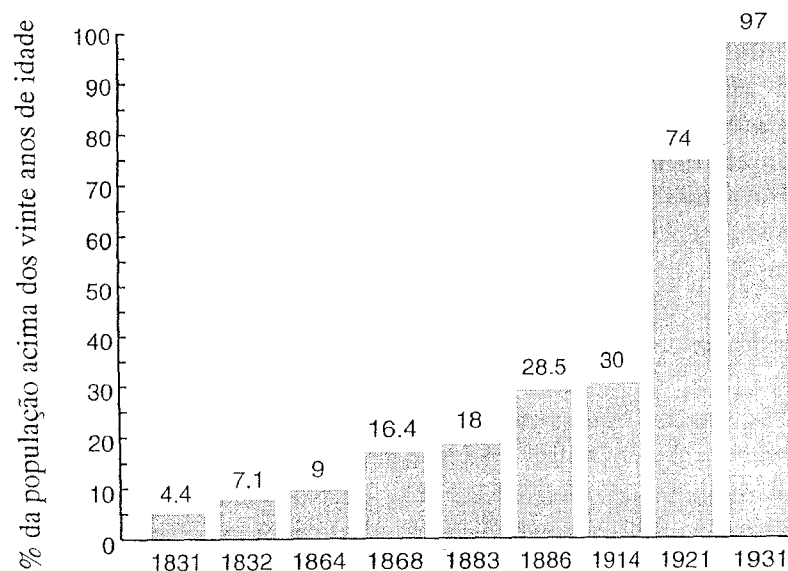
Em primeiro lugar, mesmo nos países com os mais auspiciosos inícios, imensas desigualdades impunham enormes obstáculos à democracia: diferenças entre direitos, deveres, influência e a força de escravos e homens livres, ricos e pobres, proprietários e não-proprietários de terras, senhores e servos, homens e mulheres, trabalhadores independentes e aprendizes, artesãos empregados e donos de oficinas, burgueses e banqueiros, senhores feudais e rendeiros, nobres e gente do povo, monarcas e seus súditos, funcionários do rei e seus subordinados. Mesmo os homens livres eram muito desiguais em *status*, fortuna, trabalho, obrigações, conhecimento, liberdade, influência e poder. Em muitos lugares, a mulher de um homem livre era considerada propriedade sua por lei, pelo costume e na prática. Assim, como sempre acontecia em todos os cantos, a lógica da igualdade mergulhava de cabeça na desigualdade irracional.

Em segundo lugar, mesmo onde existiam, as assembléias e os parlamentos estavam muito longe de corresponder a mínimos padrões democráticos. Muitas vezes os parlamentos não eram páreo para um monarca; deveriam passar muitos séculos antes que o controle sobre os ministros do rei mudasse de um monarca para um parlamento ou que um presidente tomasse o lugar de um rei. Os parlamentos em si eram bastiões de privilégio, especialmente em câmaras reservadas para a aristocracia e o alto clero. Na melhor das hipóteses, os representantes eleitos pelo “povo” tinham apenas uma influência parcial na legislação.

Em terceiro lugar os representantes do “povo”, na verdade, não representavam todo o povo. Afinal de contas, os homens livres eram homens. Com a exceção da mulher que ocasionalmente ocupasse o posto de monarca, metade da população adulta estava excluída da vida política. Muitos – ou melhor, a maioria – dos

homens adultos também estavam excluídos. Somente em 1832 o direito de voto foi estendido a apenas 5% da população acima dos vinte anos de idade. Naquele ano foi preciso uma tempestuosa luta para expandir o sufrágio a pouco mais de 7% (Fig. 2)! Na Noruega, apesar do promissor aparecimento da participação popular nas Tings dos tempos dos vikings, a porcentagem era um pouco melhor.<sup>7</sup>

FIGURA 2. *Eleitorado da Grã-Bretanha, 1831-1931* (dados da Enciclopédia Britânica [1970], verbete “Parlamento”)



Em quarto lugar, até depois do século VIII, as idéias e as convicções democráticas não eram amplamente compartilhadas nem muito bem compreendidas. Em todos os países, a lógica da igualdade foi eficaz apenas entre poucos – poucos bastante privilegiados. Mesmo a compreensão do que exigiria uma república democrática como instituição política absolutamente não existia. A liberdade de

<sup>7</sup> Dolf Sternberger e Bernhard Vogel, eds., *Die Wahl Der Parlamente*, v. 1, *Europa* Berlin, Walter de Gruyter, 1969, parte 1, Tabela A1, p. 632, parte 2, p. 895, Tabela A2, p. 913.

expressão era seriamente restrita, especialmente se exercida para criticar o rei. Não havia legitimidade ou legalidade na oposição política. A “Leal Oposição a Sua Majestade” era uma idéia cujo momento ainda não havia chegado. Os partidos políticos foram amplamente condenados por ser considerados perigosos e indesejáveis. As eleições eram notoriamente corrompidas por agentes da Coroa.

O avanço das idéias e dos costumes democráticos dependia da existência de determinadas condições favoráveis ainda inexistentes. Enquanto somente uns poucos acreditassem na democracia e estivessem prontos para lutar por ela, o privilégio existente se manteria com a ajuda de governos não-democráticos. Mesmo no momento em que muitos passaram a acreditar nas idéias e nas metas democráticas, outras condições ainda seriam necessárias para uma democratização maior. Mais adiante, na Parte IV, descreverei algumas das mais importantes dessas condições.

Entretanto, temos de lembrar que, depois do promissor início esboçado neste capítulo, a democratização não seguiu a trilha ascendente até o presente. Havia altos e baixos, movimentos de resistência, rebeliões, guerras civis, revoluções. Por muitos séculos, a ascensão das monarquias centralizadas inverteu alguns dos antigos avanços – ainda que essas mesmas monarquias talvez tenham ajudado a criar algumas das condições favoráveis à democratização a longo prazo.

Examinando-se a ascensão e a queda da democracia, está claro que não podemos contar com as forças históricas para assegurar que a democracia avançará para sempre – ou sobreviverá, como nos fazem lembrar os longos períodos em que desapareceram da face da Terra os governos populares.

Aparentemente, a democracia é um tantinho incerta. Em todo caso, suas chances também dependem do que fazemos. Ainda que não possamos contar com forças históricas benevolentes para favorecer a democracia, não somos simples vítimas de forças cegas sobre as quais não temos nenhum controle. Com uma boa compreensão do que a democracia exige e a vontade para satisfazer essas exigências, podemos agir para preservar e levar adiante as idéias e os costumes democráticos.

## Capítulo 3

### O que há pela frente?

Quando se discute a democracia, talvez nada proporcione confusão maior do que o simples fato de “democracia” referir-se ao mesmo tempo a um ideal e a uma realidade. Muitas vezes essa distinção não é muito clara. Por exemplo, Alan diz:

– Penso que a democracia é a melhor forma possível de governo.

Beth retruca:

– Você deve estar doído, para acreditar que o chamado governo democrático deste país seja o melhor que poderíamos ter! A meu ver, não chega a ser uma grande democracia...

Naturalmente, Alan fala de uma democracia ideal, e Beth se refere a um governo de verdade, do tipo chamado *democracia*. Até conseguirem esclarecer o significado que cada um dos dois tem em mente, Alan e Beth muito discutirão. De minha vasta experiência, sei como isso pode acontecer facilmente – até mesmo (sinto ter de acrescentar) entre acadêmicos profundamente conhecedores das idéias e das práticas democráticas.

Em geral, podemos evitar esse tipo de confusão esclarecendo o significado que tencionamos dar à expressão – Alan continua:

– Ah, mas eu não falava do governo real... Quanto a isso, estaria inclinado a concordar com você...

E Beth replica:

– Muito bem, se você está falando de governos ideais, creio que está certíssimo. Acredito que, no plano ideal, a democracia é a melhor forma de governo. É por isso que eu gostaria que o nosso governo fosse bem mais democrático do que realmente é.

Os filósofos empenharam-se em intermináveis discussões a respeito das diferenças entre as nossas opiniões sobre metas, fins, valores e assim por diante, além de nossas opiniões sobre realidade, verdade e por aí afora... temos opiniões do primeiro tipo em resposta a perguntas do tipo “O que eu *deveria* fazer? Qual é a coisa certa a fazer?” Formamos opiniões do segundo tipo em resposta a perguntas do tipo “O que *posso* fazer? Que opiniões estão abertas para mim? Quais serão as prováveis conseqüências, se eu escolher fazer X e não Y?” As opiniões do primeiro tipo são os julgamentos de valor, ou julgamentos morais; as do segundo, são os julgamentos empíricos.

#### *Palavras sobre palavras*

Embora os filósofos se tenham empenhado em intermináveis discussões sobre a natureza dos julgamentos de valor, dos julgamentos empíricos e sobre as diferenças entre esses dois tipos de julgamentos, aqui não precisamos preocupar com essas questões filosóficas, pois na vida cotidiana estamos bastante habituados a distinguir entre o real e o ideal. Não obstante, devemos ter sempre em mente que é bom haver uma distinção entre os julgamentos de valor e os julgamentos empíricos, desde que não forcemos demais. Quando afirmamos que “um governo deveria dedicar semelhante consideração ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por suas decisões” ou que “a felicidade é o bem maior”, estamos o mais próximo possível de julgamentos “puros” de valor. Um exemplo no extremo oposto é a proposição estritamente empírica da famosa lei da gravitação universal de Newton, que afirma que a força entre dois corpos é diretamente proporcional ao produto de suas massas e inversamente proporcional ao quadrado da distância entre elas. Na prática, muitas afirmações contêm ou implicam elementos dos dois tipos de julgamentos, o que acontece quase sempre em relação às opiniões sobre a política pública. Por exemplo, alguém que diz que “o governo deveria estabelecer um programa de seguro de saúde universal”, na verdade, estará afirmando que:

(1) a saúde é um bom objetivo; (2) o governo deveria esforçar-se para atingir este objetivo; e (3) o seguro de saúde universal é a melhor maneira de atingir esse objetivo. Além do mais, fazemos uma enorme série de julgamentos empíricos, como o (3), que representam nossa melhor opinião diante de grandes incertezas. Num sentido estrito, não são conclusões “científicas”. Muitas vezes baseiam-se num misto de evidências concretas, evidências subjetivas, evidência nenhuma e incerteza. Julgamentos desse tipo às vezes são chamados “práticos” ou “empíricos”. Por fim, um tipo importante de julgamento prático é pesar os ganhos de um determinado valor, indivíduo ou grupo de indivíduos em relação aos custos de outro valor, indivíduo ou grupo. Para descrever situações dessa espécie, às vezes tomarei de empréstimo uma expressão freqüentemente adotada pelos economistas, para dizer que temos de escolher entre as diversas “negociações” possíveis entre os nossos objetivos. Conforme avançarmos, iremos deparando com todas essas variantes de julgamentos de valor e julgamentos empíricos.

#### **Objetivos democráticos e realidades**

Embora valha a pena distinguir entre ideais e realidades, também precisamos entender como as realidades e as metas ou os ideais democráticos estão ligados entre si. Nos capítulos mais adiante, explicarei mais completamente essas conexões. Enquanto isso, permitam-me usar um gráfico como guia para o que teremos à frente.

Cada uma das quatro questões sobre Ideal e Realidade é fundamental:

*O que é democracia? O que significa a democracia? Em outras palavras, que critérios deveríamos utilizar para determinar se – e até que ponto – um governo é democrático?*

FIGURA 3. *Os elementos mais importantes*

IDEAL		REALIDADE	
Metas e ideais		Governos democráticos reais	
O que é democracia	Por que democracia?	Que instituições políticas a democracia exige?	Que condições favorecem a democracia?
Capítulo 4	Capítulos 5-7	Parte III	Parte IV

Creio que um sistema como esse teria de satisfazer cinco critérios e que um sistema que satisfaça a esses critérios seria plenamente democrático. No Capítulo 4, descrevo quatro desses critérios e nos Capítulos 6 e 7 mostro por que precisamos de um quinto critério. No entanto, lembre-se de que esses critérios descrevem um sistema democrático ideal ou perfeito. Imagino que nenhum de nós acredita que realmente possamos chegar a um sistema perfeitamente democrático, dados os inúmeros limites que o mundo real nos impõe. Contudo, esses critérios nos dão padrões em relação aos quais podemos comparar as realizações e as imperfeições restantes dos sistemas políticos existentes e suas instituições, e assim podem nos orientar para as soluções que nos aproximariam do ideal.

*Por que a democracia? Que razões podemos dar para acreditar que a democracia é o melhor sistema político? Que valores são mais bem atendidos pela democracia?*

Ao responder a essas perguntas, é essencial que nos lembremos de que não estamos apenas perguntando por que as pessoas hoje apóiam a democracia, por que a apoiaram no passado ou como surgiram os sistemas democráticos. Pode-se preferir a democracia por inúmeras razões. Por exemplo, algumas pessoas preferem a democracia sem pensar muito por quê; em seu tempo e lugar, falsos louvores à democracia podem ser o mais convencional ou o mais tradicional a fazer. Alguns preferirão a democracia por acreditarem que um governo democrático lhes dará maior oportunidade

de enriquecer, por pensarem que a política democrática poderá abrir uma promissora carreira política ou porque alguém que admiram lhes diz que a democracia é melhor – e assim por diante...

Existirão razões para apoiar a democracia de importância mais geral ou, quem sabe, mais universal? Acredito que sim. Essas razões serão discutidas do Capítulo 5 ao Capítulo 7.

*Dados os limites e as possibilidades do mundo real, que instituições políticas são necessárias para corresponder da melhor maneira possível aos padrões ideais?*

Como veremos no próximo capítulo, em tempos e lugares variados, sistemas políticos dotados de instituições políticas significativamente diferentes têm sido chamados de *repúblicas* ou *democracias*. No capítulo anterior, descobrimos uma razão pela qual diferem as instituições políticas: elas foram adaptadas a enormes diferenças no tamanho ou na escala das unidades políticas – população, território, ou ambas. Algumas unidades políticas, como uma aldeia inglesa, são minúsculas em área e população; outras, como a China, o Brasil ou os Estados Unidos, são gigantescas em ambas. Uma pequena cidade poderá satisfazer razoavelmente bem aos critérios democráticos sem algumas das instituições que seriam necessárias em um grande país, por exemplo.

Entretanto, desde o século XVIII, a idéia de democracia foi aplicada a países inteiros: os Estados Unidos, a França, a Grã-Bretanha, a Noruega, o Japão, a Índia. Instituições políticas que pareceriam necessárias ou desejáveis para a democracia na pequena escala de uma cidadezinha ou de uma vila mostraram ser totalmente impróprias para a escala muito maior de um país moderno. As instituições políticas adequadas para uma cidadezinha seriam também totalmente impróprias até mesmo para países pequenos na escala global, como a Dinamarca ou a Holanda. Nos séculos XIX e XX, surgiu um novo conjunto de instituições parcialmente assemelhado às instituições políticas nas democracias e nas repúblicas antigas; mas, visto na íntegra, ele constitui um sistema político inteiramente novo.

O Capítulo 2 apresentou um rápido esboço desse desenvolvimento histórico. Na Parte III, descrevo mais plenamente as insti-

tuições políticas das verdadeiras democracias e como elas variam em pontos importantes.

Uma palavra de advertência: dizer que determinadas instituições são necessárias não é dizer que elas sejam suficientes para atingir a democracia perfeita. Em todos os países democráticos há uma grande lacuna entre a democracia real e a democracia ideal. Esta lacuna oferece uma dificuldade: poderíamos encontrar maneiras de tornar os países “democráticos” mais democráticos?

Se até mesmo os países “democráticos” não são totalmente democráticos, o que poderemos dizer de países que não dispõem das grandes instituições políticas da democracia moderna – os países não-democráticos? Como seria possível torná-los mais democráticos, se é que isto seria possível? Por que razão alguns países se tornaram mais democráticos do que outros? Essas questões nos levarão a outras. Que condições em um país (ou qualquer outra unidade política) favorecem o desenvolvimento e a estabilidade das instituições democráticas? Inversamente, poderíamos perguntar: quais condições têm probabilidade de evitar ou impedir seu surgimento e sua estabilidade?

No mundo de hoje, essas questões têm extraordinária importância. Felizmente, neste final do século XX, temos respostas muito melhores do que se poderia obter há poucas gerações e muito melhores do que em qualquer outro momento da história. Na Parte IV, indicarei as respostas que temos para essas questões decisivas no momento em que se encerra o século XX.

As respostas que temos não deixam de ser um tanto incertas. Não obstante, elas proporcionam um ponto de partida mais firme do que nunca para procurarmos as soluções.

### **Dos julgamentos de valor aos julgamentos empíricos**

Antes de abandonar o gráfico, desejo chamar atenção para uma importante mudança quando passamos da esquerda para a direita. Ao responder à pergunta *O que é democracia?*, fazemos julgamentos exclusivamente baseados em nossos valores ou no que acreditamos ser um objetivo bom, correto ou desejável. Quando passamos para a pergunta *Por que democracia?*, nossos julga-

mentos continuam dependendo muito de valores ideais, mas também de nossas convicções relacionadas a conexões causais, a limites e a possibilidades no mundo real à nossa volta – ou seja, em julgamentos empíricos. Começamos a confiar bem mais nas interpretações das evidências, dos fatos e dos fatos implícitos. Quando tentamos decidir que instituições políticas a democracia realmente exige, confiamos ainda mais nas evidências e nos julgamentos empíricos. No entanto, aqui também o que tem importância para nós em parte depende de nossas opiniões anteriores sobre o significado e o valor da democracia. A razão pela qual talvez nos preocupemos com a forma das instituições políticas no mundo real é que os valores da democracia e seus critérios são importantes para nós.

Quando chegamos ao lado direito do gráfico e procuramos determinar as condições que favorecem o desenvolvimento e a estabilidade das instituições democráticas, nossas opiniões são diretamente empíricas, dependem inteiramente da maneira como interpretamos as evidências de que dispomos. Por exemplo: as convicções democráticas contribuem ou não contribuem de maneira significativa para a sobrevivência das instituições políticas democráticas?

Assim, nossa trilha nos levará da exploração de ideais, metas e valores, na Parte II, para as descrições muito mais empíricas das instituições políticas, na Parte III. Com isso, estaremos em posição para, na Parte IV, passarmos a uma descrição das condições favoráveis ou desfavoráveis para as instituições políticas democráticas, em que nossas opiniões serão de natureza quase exclusivamente empírica. Por fim, no último capítulo, descreverei algumas das dificuldades que as democracias terão de enfrentar nos próximos anos.

---

Parte II  
A democracia ideal

## Capítulo 4

### O que é democracia?

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### Os critérios de um processo democrático

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

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

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

#### FIGURA 4. *O que é democracia?*

A democracia proporciona oportunidades para:

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

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

#### **Por que esses critérios?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Algumas questões decisivas

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

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

### Palavras sobre palavras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Agora nos voltaremos para essas complicadas questões.

## Capítulo 5

### Por que a democracia?

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

#### *Palavras sobre palavras*

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

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

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

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

A democracia apresenta conseqüências desejáveis:

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

Além disso, as democracias modernas apresentam:

9. A busca pela paz
10. A prosperidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A necessidade desses direitos e dessas oportunidades não é tão obscura que esteja além da compreensão dos cidadãos comuns e de seus líderes políticos. Por exemplo, no século XVIII, estava muito claro para americanos bastante comuns que eles não poderiam ter uma república democrática sem a liberdade de expressão. Uma das primeiras ações de Thomas Jefferson depois de eleito para a presidência, em 1800, foi dar um fim às infamantes leis dos Estrangeiros e do Tumulto<sup>1</sup> promulgadas sob o governo de seu antecessor, John Adams, que teria reprimido a expressão política. Com isso, Jefferson respondia não apenas a suas próprias convicções, mas, aparentemente, a idéias amplamente disseminadas entre os cidadãos norte-americanos comuns de seu tempo. Se e quando os cidadãos deixam de entender que a democracia exige certos direitos fundamentais ou não apóiam as instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, sua democracia corre algum risco.

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

<sup>1</sup> A Lei dos Estrangeiros (1798) permitia ao presidente prender e expulsar qualquer estrangeiro que julgasse perigoso. Foi revogada em 1800. A Lei do Tumulto foi uma tentativa de reprimir editores de jornais que apoiavam o Partido Republicano, os quais, em sua maioria, eram imigrantes ou refugiados. (N. do E.)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### As vantagens da democracia: resumo

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

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

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

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

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

## Capítulo 6

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

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

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

#### A igualdade é óbvia?

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

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

Se a igualdade é óbvia, não é preciso mais nenhuma justificativa. Nenhuma pode ser encontrada na Declaração. No entanto, a idéia de que todos os homens (e mulheres) foram criados iguais não é nada evidente para a maioria das pessoas. Se o pressuposto não é verdadeiramente óbvio, seria razoável adotá-lo? E, se não podemos adotá-lo, como defendemos um processo de governo que parece presumir que ele existe?

Os críticos muitas vezes rejeitaram afirmações sobre a igualdade, como a da Declaração de Independência, considerando-as simples retórica vazia. Uma afirmação desse tipo, que supostamente expressa um fato sobre os seres humanos, é obviamente falsa, dizem eles.

À acusação de falsidade, os críticos juntam a de hipocrisia. Como exemplo, mostram que os autores da Declaração deixavam de lado o inconveniente fato de que uma preponderante maioria de pessoas estava excluída dos direitos inalienáveis (aparentemente, concedidos pelo próprio Criador) nos novos estados que agora se declaravam independentes. Desde então e por muito tempo, mulheres, escravos, negros libertos e povos nativos estavam privados não apenas dos direitos políticos, mas de inúmeros outros “direitos inalienáveis” essenciais à vida, à liberdade e à busca da felicidade. A propriedade também era um direito inalienável – e os escravos eram propriedade de seus senhores... O próprio Thomas Jefferson, principal autor da Declaração de Independência, possuía escravos. Em importantes aspectos, as mulheres eram propriedade de seus maridos. A um grande número de homens livres (em algumas estimativas, cerca de 40%) era negado o direito de voto; por todo o século XIX, o direito de voto restringia-se aos proprietários em todos os novos estados norte-americanos.

A desigualdade não era uma característica especial dos Estados Unidos nesse período, nem posteriormente. Ao contrário: na década de 1830, o escritor francês Alexis de Tocqueville chegou à conclusão de que, em relação à Europa, uma das características distintivas dos Estados Unidos era o grau de igualdade social entre os cidadãos do país.

Embora as desigualdades se tenham reduzido desde 1776, muitas permanecem. Basta olharmos em volta para ver desigualda-

des por toda parte. Aparentemente, a desigualdade – não a igualdade – é uma condição natural da humanidade.

Thomas Jefferson conhecia bastante as questões humanas e percebia que, obviamente, em muitos aspectos importantes, as capacidades, as vantagens e as oportunidades dos seres humanos não eram distribuídas com igualdade no nascimento e menos ainda depois que a educação, as circunstâncias e a sorte se somavam às diferenças iniciais. Os 55 homens que assinaram a Declaração de Independência, indivíduos de experiência prática, advogados, comerciantes, agricultores, não eram nada ingênuos em sua percepção dos seres humanos. Se admitimos que não ignoravam a realidade e que não fossem hipócritas, o que pretendiam eles dizer com a audaciosa afirmação de que *todos os homens foram criados iguais*?

Apesar das inúmeras evidências em contrário, a idéia de que os seres humanos sejam fundamentalmente iguais fazia tanto sentido para Jefferson como fizera, em períodos anteriores, para os filósofos ingleses Thomas Hobbes e John Locke.<sup>1</sup> Da época de Jefferson em diante, muitas outras pessoas pelo mundo afora passaram a aceitar, de alguma forma, a idéia da igualdade humana. Para muitas, é simplesmente um fato. Para Alexis de Tocqueville, em 1835, a “igualdade de condições” cada vez maior que ele havia observado na Europa e na América era impressionante, a ponto de considerá-la “um fato providencial, dotado de todas as características de um decreto divino: é universal, é permanente, escapa sempre a qualquer interferência humana; todos os acontecimentos e todos os homens contribuem para seu progresso”.<sup>2</sup>

### Igualdade intrínseca: um julgamento moral

As igualdades e as desigualdades podem assumir uma variedade quase infinita de formas. A desigualdade na capacidade de vencer uma corrida ou uma competição ortográfica é uma coisa.

<sup>1</sup> Para saber mais sobre essa questão, veja Garry Mills, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*, Garden City, Nova York, Doubleday, 1978, p. 167-228.

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

A desigualdade nas oportunidades de votar, de falar e de participar no governo *são outros quinhentos...*

Para compreender por que é razoável nos empenharmos na igualdade política entre os cidadãos de um estado democrático, precisamos reconhecer que às vezes, quando falamos sobre igualdade, não expressamos um julgamento concreto. Não tencionamos descrever o que acreditamos ser real no presente ou no futuro, como acontece quando fazemos declarações sobre os vencedores de corridas ou os vencedores de competições. Nesse caso, estaremos expressando um julgamento moral sobre seres humanos, tencionamos dizer algo sobre o que acreditamos que *deveria* ser. Esse tipo de julgamento moral poderia ser dito assim: “Devemos considerar o bem de cada ser humano *intrinsecamente* igual ao de qualquer um”. Empregando as palavras da Declaração de Independência, como julgamento *moral* insistimos que a vida, a liberdade e a felicidade de uma pessoa não são intrinsecamente superiores ou inferiores às de qualquer outra. Conseqüentemente, devemos tratar todas as pessoas como se possuíssem igual direito à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais. Chamarei esse julgamento moral de princípio da *igualdade intrínseca*.

Este princípio não nos leva muito longe e, para aplicá-lo ao governo de um estado, ajuda a acrescentar um princípio suplementar que parece estar implícito nele: “Ao chegar a decisões, o governo deve dar igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por tais decisões”. Por que deveríamos aplicar o princípio da igualdade intrínseca ao governo de um estado e obrigá-lo a dar igual peso aos interesses de todos? Ao contrário dos autores da Declaração de Independência norte-americana, a afirmação de que a verdade da igualdade intrínseca seja óbvia me impressiona (e a muita gente, sem dúvida) por me parecer bastante implausível... No entanto, a igualdade intrínseca abrange uma idéia tão fundamental sobre os méritos dos seres humanos, que está bem perto dos limites de maior justificação racional. Acontece com os julgamentos morais o mesmo que ocorre aos julgamentos concretos: buscando-se as raízes de qualquer afirmação, chegamos a limites, além dos quais nenhum argumento racional pode nos levar mais adiante. Martinho Lutero disse essas memoráveis palavras em 1521: “Não é seguro nem prudente fazer qualquer coisa contra a consciência. Aqui me detenho – não posso fazer diferente. Deus me ajude. Amém”.

Embora o princípio da igualdade intrínseca esteja muito perto desses limites finais, ainda não os alcançamos. Por diversas razões, acredito que a igualdade intrínseca seja um princípio razoável que deve fundamentar o governo de um estado.

### Por que devemos adotar este princípio

#### *Bases éticas e religiosas*

Em primeiro lugar, para muita gente pelo mundo afora, ele está de acordo com suas convicções e seus princípios éticos essenciais. Que somos todos igualmente filhos de Deus é dogma do judaísmo, da cristandade e do islamismo; o budismo contém uma visão muito assemelhada. (Entre as grandes religiões do mundo, o hinduísmo talvez seja uma exceção.) Explícita ou implicitamente, a maioria dos argumentos morais e a maioria dos sistemas éticos pressupõem este princípio.

#### *A fragilidade de um princípio alternativo*

Em segundo lugar, seja qual for o caso em relação a outras formas de associação, para governar um estado muitos pensarão que, de modo geral, todas as alternativas para a igualdade intrínseca são implausíveis e duvidosas. Imagine que o cidadão Jones propusesse a seguinte alternativa como princípio para governar um estado: “Ao tomar decisões, o governo deverá sempre tratar o meu bem e os meus interesses como superiores aos de todos os outros”. Rejeitando implicitamente o princípio da igualdade intrínseca, Jones está afirmando o princípio da superioridade intrínseca – ou, no mínimo, afirmando a superioridade intrínseca de Jones... A reivindicação à superioridade intrínseca pode ser mais inclusiva, é claro, como geralmente acontece: “O bem e os interesses de meu grupo [a família, a classe, a casta, a raça ou seja lá o que mais de Jones] são superiores aos de todos os outros”.



A essa altura, não será nenhum choque admitirmos que nós, seres humanos, temos um pouco mais do que simples vestígios de egoísmo: em graus variados, tendemos a nos preocupar mais com nossos próprios interesses do que com os dos outros. Conseqüentemente, muitos de nós poderiam sentir-se muitíssimo tentados a fazer esse tipo de reivindicação para si e para os mais próximos. Em todo caso, a menos que possamos contar confiantemente no controle do governo do estado, por que deveríamos aceitar a superioridade intrínseca de determinadas pessoas como princípio político fundamental?

Para falar a verdade, uma pessoa ou um grupo com poder suficiente poderia fazer valer uma reivindicação de superioridade intrínseca sobre as objeções que você tivesse – literalmente, sobre o seu cadáver. Durante toda a história da humanidade, muitos indivíduos e grupos assim usaram seu poder (ou melhor, *abusaram* de dito poder). No entanto, a força pura e simples tem seus limites; os que reivindicaram ser a encarnação de alguma superioridade intrínseca sobre outros invariavelmente disfarçaram esta sua reivindicação, aliás frágil e transparente, com o mito, o mistério, a religião, a tradição, a ideologia, as pompas e as circunstâncias.

Não sendo membro do grupo privilegiado e podendo rejeitar com segurança a reivindicação de superioridade intrínseca, você consentiria livre e conscientemente num princípio absurdo como esse? Duvido muito...

### *Prudência*

As duas razões precedentes para se adotar um princípio de igualdade intrínseca como base para o governo de um estado apontam uma terceira: a prudência. Além de conferir grandes benefícios, o governo de um estado também pode infligir grandes males; assim, a prudência dita uma cautelosa preocupação pela maneira como serão empregadas suas capacidades incomuns. Um processo de governo que privilegiasse de modo definitivo e permanente o seu próprio bem e seus interesses sobre os de outros seria atraente – se proporcionasse a certeza de que você ou o seu grupo prevaleceriam sempre... Para muita gente essa possibilidade é tão improvável ou,

no mínimo, tão incerta, que é melhor insistir em que os seus interesses recebam peso igual aos interesses de outros...

### *Aceitabilidade*

Um princípio que você considere prudente adotar muitos outros também considerarão. Assim, um processo que assegure igual peso para todos (concluirá você razoavelmente) tem maior probabilidade de assegurar o consenso de todos os outros cuja cooperação é necessária para atingir os seus objetivos. Visto nesta perspectiva, o princípio da igualdade intrínseca faz muito sentido.

Sim, apesar da reivindicação em contrário na Declaração de Independência, está realmente longe do óbvio a razão pela qual devemos nos apegar ao princípio da igualdade intrínseca e dar igual peso aos interesses de todos no governo do estado.

Não obstante, se interpretarmos a igualdade intrínseca como princípio de governo justificado com base na moralidade, na prudência e na aceitabilidade, parece-me fazer mais sentido do que qualquer alternativa...

## Capítulo 7

### Por que igualdade política II? Competência cívica

Poderá parecer uma surpresa desagradável descobrir que, mesmo quando aceitamos a igualdade intrínseca e o peso igual nos interesses como julgamentos morais corretos, não estamos necessariamente inclinados a considerar a democracia o melhor processo para o governo de um estado.

#### **A tutela: uma alegação em contrário**

Para ver por que é assim, imaginemos que um membro de um pequeno grupo de concidadãos diz para você e os outros:

– Como vocês, nós também acreditamos bastante na igualdade intrínseca. Não somos apenas profundamente dedicados ao bem comum, também sabemos melhor do que a maioria como chegar a ele. Portanto, estamos muito mais preparados para governar do que a grande maioria das pessoas. Assim, se vocês nos concederem exclusiva autoridade no governo, empenharemos nossos conhecimentos e nosso trabalho ao serviço do bem geral; com isso, daremos igual peso ao bem e aos interesses de todos.

A afirmação de que o governo deve ser entregue a especialistas profundamente empenhados em governar para o bem geral e superiores a todos em seus conhecimentos dos meios para obtê-lo – os *tutores*, como Platão os chamava – sempre foi o mais importante rival das idéias democráticas. Os defensores da tutela atacam a democracia num ponto aparentemente vulnerável: eles simples-

mente negam que as pessoas comuns tenham competência para se governar. Eles não negam, necessariamente, que os seres humanos sejam intrinsecamente iguais no sentido que já exploramos. Como na República ideal de Platão, os tutores poderiam empenhar-se em servir ao bem de todos e, pelo menos por implicação, sustentar que todos sob sua proteção sejam intrinsecamente iguais em seu bem ou seus interesses. Os defensores da tutela no sentido platônico não afirmam que os interesses das pessoas escolhidas como tutores sejam intrinsecamente superiores aos interesses dos outros. Eles alegam que os especialistas em governar, os tutores, seriam superiores em seu *conhecimento* do bem geral e dos melhores meios de atingi-lo.

O argumento a favor da tutela política utiliza de modo persuasivo as analogias, especialmente analogias que envolvem a competência e o conhecimento especializado: o conhecimento superior de um médico nas questões da doença e da saúde, por exemplo, ou a competência superior de um piloto para nos levar com segurança ao destino. Assim, por que não permitir aos dotados de competência superior no governo que tomem decisões sobre a saúde do estado? Que pilotem o governo em direção a seu devido destino, o bem público? Certamente não podemos pressupor que todas as pessoas sejam invariavelmente os melhores juízes de seus próprios interesses. Evidentemente, as crianças não o são – outros, em geral seus pais, devem servir de tutores até que elas adquiram a competência para tomar conta de si mesmas. A experiência comum nos mostra que adultos também podem equivocar-se a respeito de seus interesses, da melhor maneira de atingir seus objetivos: a maioria das pessoas algum dia se arrepende de decisões tomadas no passado. Admitimos ter estado equivocados. Além do mais, quase todos nós confiamos em especialistas para tomar decisões importantes muito diretamente relacionadas a nosso bem-estar, a nossa felicidade, a nosso futuro e até a nossa sobrevivência – não apenas médicos, cirurgiões e pilotos, mas, em nossa sociedade cada vez mais complexa, uma porção de outros especialistas. Assim, se deixamos especialistas tomarem decisões a respeito de questões importantes como essas, por que não entregamos o *governo* a especialistas?

Por atraente que às vezes possa parecer, a defesa da tutela, mais do que a da democracia, deixa de levar em conta alguns dos principais defeitos nessa analogia.

*Delegar determinadas decisões secundárias a especialistas não é o mesmo que ceder o controle decisivo nas grandes questões*

Como se diz popularmente, os especialistas devem ser mantidos prontos para consumo. Os especialistas, às vezes, possuem conhecimentos superiores aos seus em alguns aspectos importantes. Um bom médico saberá melhor do que você diagnosticar a sua doença – que rumo ela provavelmente tomará, sua gravidade, qual será o melhor tratamento ou se é de fato possível tratá-la. É razoável que você resolva seguir as recomendações do seu médico. Contudo, isto não significa que deva ceder a este médico o poder de decidir se você fará ou não o tratamento recomendado. Da mesma forma, uma coisa é os funcionários do governo procurarem a ajuda de especialistas, mas outra muito diferente é uma elite política deter em suas mãos o poder de tomar decisões sobre leis e políticas a que você terá de obedecer.

*Decisões pessoais tomadas por indivíduos não equivalem a decisões tomadas e impostas pelo governo de um estado*

A questão fundamental no debate sobre tutela *versus* democracia não é saber se, como indivíduos, às vezes temos de depositar nossa confiança em especialistas. Não se trata de saber quem ou que grupo deveria ter a última palavra nas decisões tomadas pelo governo de um estado. Seria razoável desejar entregar certas decisões pessoais nas mãos de alguém mais especializado em determinadas questões do que você, como um médico, um contador, um advogado, um piloto de avião e outros. Em todo caso, isso não significa que automaticamente seja razoável entregar a uma elite política a autoridade para controlar as decisões mais importantes do governo do estado – decisões essas que, se preciso, seriam impostas por coerção, pela prisão, talvez até a morte.

*Governar um estado exige muito mais do que um conhecimento rigorosamente científico*

Governar não é uma ciência como a física, a química ou, como em certos aspectos, a medicina. Esta é uma verdade por diversas razões. Por um lado, virtualmente todas as decisões importantes sobre políticas, sejam pessoais ou governamentais, exigem julgamentos éticos. Tomar uma decisão sobre os objetivos que as políticas do governo deveriam atingir (justiça, equanimidade, proibidade, felicidade, saúde, sobrevivência, segurança, bem-estar, igualdade e sei lá mais o que) é fazer um julgamento ético. Julgamentos éticos não são “científicos” no sentido habitual.<sup>1</sup>

Além disso, bons objetivos muitas vezes entram em conflito uns com os outros, e os recursos são limitados. Decisões sobre políticas, sejam pessoais ou governamentais, quase sempre exigem julgamentos sobre negociações, um equilíbrio entre diferentes objetivos. Por exemplo, obter igualdade econômica poderá enfraquecer os incentivos econômicos; os custos dos benefícios para os idosos poderão ser impostos aos jovens; as despesas para as gerações que hoje vivem poderão impor custos às gerações futuras; a preservação de uma área selvagem poderá custar o preço dos empregos de mineiros e do pessoal que trabalha nas serrarias. Julgamentos sobre negociações entre objetivos diferentes não são científicos. As comprovações empíricas são importantes e necessárias, jamais suficientes. Ao decidir o quanto se deve sacrificar para a obtenção de um fim, um bem ou um objetivo de modo a atingir certa medida de outro, necessariamente ultrapassamos qualquer coisa que o conhecimento rigorosamente científico possa proporcionar.

Há uma outra razão por que as decisões sobre políticas exigem julgamentos que não sejam rigorosamente “científicos”. Mesmo quando se consiga chegar a um consenso geral a respeito dos fins

<sup>1</sup> O *status* filosófico das afirmações éticas e a maneira como diferem de afirmações nas ciências empíricas, como a física, a química e assim por diante, têm sido tema de amplo debate. Eu não poderia esperar fazer justiça a essas questões aqui. Entretanto, para uma excelente discussão da importância do argumento moral em decisões públicas, veja Amy Gutman e Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

das decisões políticas, quase sempre há uma grande incerteza e algum conflito em relação aos meios: como os fins seriam atingidos de melhor maneira, o quanto seria desejável, viável, aceitável as prováveis conseqüências dos meios alternativos. Quais seriam os melhores meios de cuidar dos pobres, dos desempregados, dos sem-teto? Como se poderá proteger melhor e implementar os interesses das crianças? De que tamanho é um orçamento necessário para a defesa militar e para que objetivos? Creio que é impossível demonstrar que exista ou que poderia ser criado um grupo com os conhecimentos “científicos” ou “especializados” que proporcionem respostas definitivas para questões desse tipo. Entregaríamos o conserto de nosso carro a um físico teórico ou a um bom mecânico?

*Governar bem um estado exige mais do que o conhecimento*

Exige também a honestidade sem corrupção, a resistência firme a todas as enormes tentações do poder, além de uma dedicação constante e inflexível ao bem público, mais do que aos benefícios de uma pessoa ou seu grupo.

Os especialistas podem estar capacitados para agir como representantes seus, o que não significa que estejam capacitados para servir de governantes para você. Os defensores da tutela têm duas reivindicações, não apenas uma, e afirmam: pode-se criar uma elite governante cujos membros sejam ao mesmo tempo realmente superiores aos outros no conhecimento dos fins que um bom-governo deveria buscar e nos melhores meios para atingir esses fins — e *tão* profundamente dedicada à busca do bem público, que essa elite mereceria a autoridade soberana para governar o estado.

Como acabamos de verificar, a primeira reivindicação é muito duvidosa. No entanto, ainda que se mostrasse justificável, isto em si não suportaria a segunda reivindicação. O conhecimento é uma coisa, o poder é outra. O provável efeito do poder sobre as pessoas que o detêm foi resumido sucintamente, em 1887, por lord Acton, um barão inglês, numa famosa sentença: “O poder tende a corromper, o poder absoluto corrompe absolutamente”. Um século antes, William Pitt, estadista britânico de vasta experiência na vida política, fizera semelhante observação num discurso ao Parlamento:

“O poder ilimitado está apto a corromper as mentes de quem o possui”.

Esse era também o ponto de vista vigente entre os membros da Convenção Constituinte norte-americana em 1787, que também possuíam alguma experiência na questão:

– *Sir*, existem duas paixões que têm poderosa influência nos negócios dos homens: a ambição e a avareza, o amor pelo poder e o amor pelo dinheiro, disse o representante mais velho, Benjamin Franklin.

Um dos mais jovens, Alexander Hamilton, concordava:

– Os homens adoram o poder.

George Mason, um dos representantes mais experientes e de maior influência, também concordava com eles:

– Da natureza humana, podemos ter a certeza de que os que detêm o poder em suas mãos ... sempre que puderem, tratarão de aumentá-lo.<sup>2</sup>

Por mais instruídos e confiáveis que sejam inicialmente os membros de uma elite governante dotada do poder de governar um estado, em poucos anos ou em poucas gerações, é muito provável que abusem dele. Se podemos dizer que a história da humanidade nos proporciona algumas lições, certamente uma destas é o fato de que, pela corrupção, pelo nepotismo, pela promoção dos interesses do indivíduo e seu grupo, pelo abuso de seu monopólio da força coercitiva do estado para reprimir a crítica, extrair riqueza dos súditos ou governados e garantir sua obediência pela força, é muito provável que os tutores de um estado se transformem em déspotas.

*Por fim, criar uma utopia é uma coisa, realizá-la são outros quinhentos...*

Um defensor dos tutores enfrenta uma legião de tremendos problemas práticos: como será a investidura da tutela? Quem, por assim dizer, planejará a constituição e quem a colocará em ação?

<sup>2</sup> Para essas observações na Convenção Constitucional, veja Max Farrand (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 v., New Haven, Yale University Press, 1966, v. 1, p. 82, 284, 578.

Como serão escolhidos os primeiros tutores? Se a tutela de alguma forma dependerá do consentimento dos governados e não da coerção direta, como será obtido esse consentimento? Seja lá como forem os tutores selecionados pela primeira vez, depois eles escolherão seus sucessores, como os membros de um clube? Se assim for, o sistema não correrá um enorme risco de se degenerar, deixando de ser uma aristocracia de talento e tornando-se uma oligarquia de nascimento? E se os tutores não escolherem seus sucessores, quem o fará? Como serão dispensados os tutores que abusam e exploram...? – e assim por diante.

### A competência dos cidadãos para governar

A menos que os defensores da tutela sejam capazes de proporcionar soluções convincentes para os problemas que descrevi anteriormente, a meu ver a prudência e a razão exigem que rejeitemos essa idéia – e, com isso, podemos concluir que, *entre os adultos, não há ninguém tão inequivocamente mais bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado.*

Se não devemos ser governados por tutores, quem deveria nos governar? Nós mesmos.

Tendemos a acreditar que, na maioria das questões, todos os adultos devem ter a permissão para julgar o que é melhor para seu próprio bem ou para seus interesses – a menos que haja um bom argumento em contrário. Aplicamos esse pressuposto a favor da autonomia individual apenas aos adultos, não às crianças. A partir da experiência, presumimos que os pais devem agir como tutores para proteger os interesses de seus filhos. Se os pais falham, outros, o governo talvez, poderão ter de intervir.

Às vezes também rejeitamos esse pressuposto para adultos considerados incapazes de cuidar de si mesmos. Como as crianças, eles também podem precisar de tutores. Não obstante, ao contrário das crianças, para quem o pressuposto é determinado por lei e por convenção, com os adultos esse pressuposto não pode ser superficialmente desprezado. O potencial para o abuso é muito evidente –

e, assim, é preciso uma opinião independente, alguma espécie de processo judicial.

Quando presumimos que, com poucas exceções, os adultos devem ter o direito de tomar decisões pessoais sobre o que é melhor para seus interesses, por que devemos rejeitar essa idéia no governo do estado? Aqui, o essencial já não é mais saber se os adultos em geral têm competência para tomar as decisões que enfrentam no dia-a-dia. Agora, trata-se de saber se a maioria dos adultos é competente para governar o estado. Será?

Para chegarmos à resposta, pondere mais uma vez algumas conclusões a que chegamos nos últimos capítulos:

A democracia confere inúmeras vantagens a seus cidadãos. Os cidadãos estão fortemente protegidos contra governantes despóticos, possuem direitos fundamentais e, além do mais, também gozam de uma esfera mais ampla de liberdade. Como cidadãos, adquirem os meios de proteger e implementar seus interesses pessoais mais importantes; podem ainda participar das decisões sobre as leis sob as quais viverão, são dotados de uma vasta autonomia moral e possuem extraordinárias oportunidades para o desenvolvimento pessoal.

Se concluímos que a democracia proporciona essas vantagens sobre os sistemas não-democráticos de governo, surgem diversas questões fundamentais: por que as vantagens da democracia estariam restritas a algumas pessoas e não a outras? Por que não estariam elas à disposição de todos os adultos?

Se o governo deve dar igual peso ao bem de cada pessoa, não teriam todos os adultos o direito de participar na decisão de que leis e políticas melhor atingiriam os fins buscados, estejam esses fins estreitamente restritos a seu próprio bem ou incluindo o bem de todos? Se ninguém estiver realmente preparado para governar e receber autoridade completa sobre o governo de um estado, quem estará mais bem preparado para participar que todos os adultos sujeitos às leis?

Das conclusões implícitas nessas perguntas, segue-se uma outra, que assim expresse: *com a exceção de uma fortíssima demonstração em contrário, em raras circunstâncias, protegidas por legislação, todos os adultos sujeitos às leis do estado devem ser*

*considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado.*

### **Uma quinta norma democrática: a inclusão**

A conclusão a que agora aponta o argumento deste capítulo é que há enormes chances de que os interesses das pessoas privadas de voz igual no governo de um estado não recebam a mesma atenção que os interesses dos que têm uma voz. Se não tem essa voz, quem falará por você? Quem defenderá os seus interesses, se você não pode? E não se trata apenas dos seus interesses como indivíduo: se por acaso você faz parte de todo um grupo excluído da participação, como serão protegidos os interesses fundamentais desse grupo?

A resposta é clara: os interesses fundamentais dos adultos, a quem são negadas as oportunidades de participar do governo, *não* serão devidamente protegidos e promovidos pelos que governam. Sobre este aspecto, a comprovação da história é avassaladora. Como vimos em nosso rápido exame da evolução da democracia, insatisfeitos com a maneira arbitrária com que os monarcas impunham taxas sem o seu consentimento, nobres e burgueses na Inglaterra exigiram e conquistaram o direito de participar. Séculos mais tarde, por sua vez, acreditando que seus interesses fundamentais eram deixados de lado, as classes médias exigiram e conquistaram esse direito. Lá e por toda parte, a continuação da exclusão legal ou *de facto* de mulheres, escravos, pobres e trabalhadores manuais, entre outros, deixava os membros desses grupos mal protegidos contra a exploração e o abuso mesmo em países como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, onde o governo era bastante democrático.

Em 1861, John Stuart Mill afirmava que ninguém no governo falava pelos interesses das classes trabalhadoras, pois o sufrágio lhes era negado. Embora não acreditasse que os membros do governo pretendessem deliberadamente sacrificar os interesses das classes trabalhadoras aos seus, dizia ele:

Será que o Parlamento ou qualquer um de seus membros por algum momento terá examinado alguma questão com os olhos de um trabalhador? Quando surge um assunto em que os trabalhadores têm um interesse, será ele examinado com olhos outros que não os dos empregadores do trabalho?<sup>3</sup>

A mesma pergunta serviria para os escravos em repúblicas antigas e modernas, para as mulheres por toda a história até o século XX, para muitas pessoas nominalmente livres mas efetivamente privadas dos direitos democráticos, como os negros no sul dos Estados Unidos até os anos 1960 e na África do Sul até os anos 1990 – e outros mais, por todos os cantos.

Sim, indivíduos e grupos, às vezes, podem se equivocar sobre seu próprio bem. É claro, podem, às vezes, sentir equivocadamente o que é melhor para seus interesses – mas o preponderante peso da experiência humana nos informa que nenhum grupo de adultos pode entregar com segurança a outros o poder de governá-lo. Isto nos leva a uma conclusão de importância decisiva.

Você talvez lembre que, ao discutir os critérios para a democracia no Capítulo 4, deixei para depois a discussão sobre o quinto, a inclusão dos adultos (veja a Figura 4, na pág. 50). Neste capítulo e no último, creio que teremos muito boas razões para concluir que o governo democrático de um estado deve corresponder a essa norma. Expressarei assim: *Plena inclusão. O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos.*

### Problemas não-resolvidos

Rejeitar o argumento da tutela e adotar a igualdade política como ideal ainda deixa algumas questões complicadas.

Cidadãos e funcionários do governo não precisam da ajuda de especialistas? É claro que precisam! É inegável a importância dos

<sup>3</sup> John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], Nova York, Liberal Arts Press, 1958, p. 44.

especialistas e do conhecimento especializado para o bom funcionamento dos governos democráticos.

A política pública muitas vezes é tão complexa (e cada vez mais!), que nenhum governo poderia tomar decisões satisfatórias sem a ajuda de especialistas de excelente formação. Assim como cada um em suas decisões pessoais às vezes depende de especialistas para obter orientação e terá de entregar-lhes decisões importantes, os governos também devem fazer o mesmo – até mesmo os governos democráticos. A melhor maneira de satisfazer os critérios democráticos, de sustentar um grau satisfatório de igualdade política e continuar confiando em especialistas e no conhecimento especializado na tomada das decisões públicas apresenta um grave problema – um problema que seria bobagem que os defensores do governo democrático ignorassem.

Se devem ser competentes, os cidadãos não precisariam de instituições políticas e sociais para ajudá-los? É indiscutível. As oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a *exigência* para se ter uma democracia.

Nada do que eu disse até aqui pretende deixar implícito que a maioria dos cidadãos não cometa erros. Eles podem errar e realmente erram. É justamente por isto que os defensores da democracia sempre dão um lugar privilegiado à educação – e a educação cívica não exige apenas a escola formal, mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre.

Imagine que as instituições para o desenvolvimento de cidadãos competentes sejam fracas e que muitos não sabem o bastante para proteger seus valores e interesses fundamentais? O que devemos fazer? Na busca por uma resposta, vale a pena examinar mais uma vez as conclusões a que chegamos até aqui...

Adotamos o princípio da igualdade intrínseca – devemos considerar o bem de cada ser humano intrinsecamente igual ao de qualquer outro ser humano. Aplicamos esse princípio ao governo de um estado: no momento de chegar às decisões, o governo deve dar igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por essas decisões. Recusamos considerar a tutela uma boa maneira

de aplicar o princípio: entre os adultos, nenhum indivíduo é tão mais bem preparado do que outro para governar a ponto de poder receber em mãos autoridade total e decisiva no governo do estado.

Em vez disso, aceitamos a plena inclusão: o corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir *todas* as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção das que estiverem de passagem e as comprovadamente incapazes de cuidar de si mesmas.

Portanto, se as instituições destinadas à educação pública são fracas, resta apenas uma solução satisfatória: elas devem ser reforçadas. Todos os que acreditam em metas democráticas são obrigados a buscar maneiras pelas quais os cidadãos possam adquirir a competência de que precisam.

Talvez as instituições para educação cívica criadas nos países democráticos durante os séculos XIX e XX já não sejam adequadas. Se assim for, os países democráticos terão de criar novas instituições para complementar as antigas.

#### **Comentários conclusivos e apresentação**

Já exploramos cerca da metade do território exposto na Figura 3 (página 40). Contudo, mal demos uma espiadela na outra metade: as instituições básicas necessárias para levar adiante a meta da democracia e as condições sociais, econômicas e outras que favorecem o desenvolvimento e a manutenção dessas instituições políticas democráticas. É o que exploraremos nos próximos capítulos.

Passemos agora das metas para as realidades.

### Parte III

## A verdadeira democracia