

LEGITIMAÇÃO POLÍTICA POR DECISÃO MAJORITÁRIA?¹

Claus Offe

As decisões com caráter de validade para todos não podem ser tomadas sem haver sido tomada uma decisão que logicamente as antecede. Esta se refere ao procedimento segundo o qual outras questões devem ser decididas. O princípio majoritário é um procedimento decisório que numa democracia constitui o poder estatal que "emana do povo" segundo a Constituição alemã de 1951. "Faz parte dos princípios fundamentais da democracia o princípio majoritário". Normalmente torna-se dispensável para os atores participantes de um processo de decisão político, problematizar ou mesmo tomar aquela decisão que antecede todo e qualquer procedimento decisório. Pois a decisão sobre o procedimento já está fixada em constituições, estatutos, regulamentos, etc. que: (a) são conhecidos pelos atores e (b) estão fora do seu alcance, de modo que entram como premissas fixas em sua ação.

Se, no processo decisório cotidiano, o procedimento já está pré-estabelecido, isto não quer evidentemente dizer que ele possa escapar de todo à contingência. Em "princípio", as possibilidades para a alteração das decisões de procedimento sempre estão previstas, podendo ser submetidas à reflexão. O poder constituído ("pouvoir constitué") é em caso extremo corrigido pelo poder constituinte ("pouvoir constituant").

Mas também no interior de procedimentos constituídos, isto é, institucionalizados segundo formas constitucionais, tornam-se necessárias decisões de procedimento, que são, portanto, previstas. Um exemplo é dado pela decisão processual constitucional sobre os procedimentos segundo os quais deverão ser decididos os assuntos dos assalariados estrangeiros no sistema político comunitário:

deveria a população residente estrangeira estar representada por conselhos de assessores (Beiräte) especiais ou deveria ser equiparada à população residente nacional no que se refere ao direito de voto comunal?

O exemplo mostra que, para campos políticos emergentes e matérias novas, não somente se tornam necessárias novas decisões sobre leis, medidas, programas, mas além disso novos *procedimentos* decisórios. Tais decisões de procedimento ("political designs", cfe. Anderson 1977) levam, por sua vez, à construção de "arenas" políticas (cfe. Kitschelt 1980: 12 — 34), especializadas na elaboração de certos complexos de temas e de interesses, fixando quem e de que maneira alguém deverá participar da produção real de decisões.

No entanto, não é somente em tais casos de inovação que se tornam indispensáveis decisões sobre procedimentos. O estranho poder obrigatório especialmente das mais altas decisões de procedimento como em geral, fixada na Constituição, consiste justamente não em sua imutabilidade, em seu caráter intocável, mas, pelo contrário, justamente no fato de que tais decisões se expõem constantemente ao teste de sua própria racionalidade e, portanto, de sua estabilidade.

Isto faz supor que o poder constituinte está longe de dissolver-se e submergir no poder constituído e que este está continuamente sujeito a um poder de controle a cujos critérios precisa corresponder. A "estabilidade" das regras de decisão mais altas seria assim o resíduo das possibilidades de contestação formalmente institucionalizadas, que, no entanto, não são utilizadas. Tal concepção sobre as razões da obrigatoriedade de normas processuais "superiores" que pode ser resumida na fórmula "estabilidade através da reversibilidade", é coerente com a concepção liberal de J. S. Mill, na qual as normas se revelam como "verdadeiras" única e exclusivamente por sua capacidade de sustentar-se, no constante confronto com normas "falsas".

Para o dogmatismo do direito constitucional atual isto obviamente representa um pensamento absurdo, e além do mais politicamente arriscado. (Compare-se p. ex. Kriele 1975: 224 e seguin-

tes). Mas, apesar disso, esse pensamento é confirmado negativamente por numerosas contribuições na área das ciências sociais e políticas (um exemplo entre vários: Hamm-Bruecher 1981), na medida em que: (a) são expressas dúvidas sobre se aquelas decisões de procedimento, que a Constituição estabelece para a aquisição e o uso do poder, são reconhecidas pela massa dos cidadãos como "certas", tendo, portanto, garantias de legitimidade; e (b) em consequência, são prognosticados riscos de continuidade para a própria ordem constitucional. Esta idéia, articulada em múltiplas variações através de fórmulas como o "cansaço político" em relação aos partidos, à democracia e ao Estado, significa simplesmente que as regras de procedimento do ato de decisão político devem ser compatíveis com a realidade social concreta, com as estruturas culturais e econômicas de uma sociedade, sustentadas por tais estruturas, caso tais regras aspirem à estabilidade. Isto quer dizer que essas regras, apesar de esforços jurídicos e intelectuais para demonstrar o contrário, não estão absolutamente em condições de auto-justificar-se como decisões de procedimento adotadas de uma vez para sempre, mas adicionalmente dependem da aprovação contínua, mediante o teste de sua real aceitação. Mesmo que não fosse, como acredita Varam (1969: 239), a "falta de contradição" que "paralisasse" o debate em torno de uma regra de procedimento tão importante quanto o princípio majoritário, e, sim, possivelmente, a "falta de alternativa", o mal-estar que se segue à pergunta, "mas o que deve existir em seu lugar?" dificilmente poderia substituir, de forma duradoura, esta aceitação.

As regras fundamentais de procedimento das decisões coletivas têm um estatuto estranhamente ambivalente. Por um lado, sempre que decisões devem ser tomadas, elas devem ser pressupostas como inquestionavelmente válidas. Mas, por outro, somente *podem* ser pressupostas como válidas, na medida em que suas pretensões de validade (Geltungsansprüche) *resistem* a um *questionamento* contínuo. Pois, em que poderiam elas basear sua estabilidade senão no fato de que essas pretensões, submetidas ao teste da prática, foram vistas como justificadas? Essas exigências de justificação

somente podem ser consideradas irrelevantes e rejeitáveis *apriori*, na ótica jurídica limitada da Teoria do Estado.

Por isso encerramos essas reflexões prévias com a conclusão de que não somente em decisões de inovação política, do tipo acima mencionado, mas também em decisões de rotina encontramos o problema permanente (Offe 1976) de que certas decisões de procedimento, isto é, do tipo "to choose how to choose" (escolher como escolher) (Elsier) precisam previamente ser tomadas e justificadas.

Essas decisões de procedimento seguem critérios de qualidade e argumentos empíricos próprios. E isto também vale para a regra "democrática" de decisão, de acordo com o princípio majoritário, aparentemente tão óbvia e consolidada pela tradição. A ela se aplica o que foi dito por Haerberle (1977: 241); "As questões fundamentais devem ser discutidas a tempo, e de forma regular, e ser por assim dizer armazenadas para o futuro, para que não nos deixemos surpreender, despreparados, pelos acontecimentos políticos".

I

Quando se realiza a escolha entre alternativas de ação definidas (ou entre pessoas que representam feixes de futuras alternativas de ação) segundo a regra majoritária, já se escolhe, com isso, um de vários possíveis procedimentos de decisão. O simples fato de se eleger ou votar — e não de dar ordens ou de negociar até o completo acordo (cf. para essa subdivisão tríplice das regras de decisão coletivas — Dahl/Lindblom. 1953) — é uma decisão de procedimento que, por sua vez, pode e deve ser justificada. Em favor da decisão pela regra majoritária podem ser enumeradas três razões:

(1) Do ponto de vista dos *custos da produção de decisões*, o procedimento de simplesmente dar ordens é superior à regra da maioria e inferior ao procedimento da negociação até o acordo completo. No entanto, o problema do procedimento alternativo de "dar ordens" consiste no fato de nem sempre ser possível saber-se com segurança quem está autorizado a dar ordens. Também pode ocorrer que, mesmo não havendo dúvidas sobre quem tem esse direi-

to, este se negue a tomar uma decisão, retardando desta forma o processo decisório. Em vista de tais eventualidades, a regra majoritária tem a vantagem inequívoca de poder produzir decisões a qualquer momento, dentro do mais curto prazo e de forma confiável. Por isso, pode-se dizer que a regra majoritária representa um procedimento "ótimo" do ponto de vista da técnica decisória, na medida em que assegura, com um máximo de certeza, que uma decisão é adotada, com custos relativamente baixos.

(2) Normalmente, não nos interessa apenas o fato de que sejam adotadas decisões, interessa-nos também a *qualidade* dessas decisões.

Com vistas à qualidade de decisões (de sua justeza ou "racionalidade") é possível argumentar que a regra majoritária apresenta uma segunda vantagem, especialmente em condições sociais em que a diferenciação entre "pars major" e "pars sanior" perdeu seu fundamento. Poder-se-ia alegar, em favor da regra majoritária, que ela introduz um máximo de critérios de qualidades heterogêneas, mas, por isso mesmo, não hierarquizáveis, representados pelas pessoas empíricas dos eleitores. Por isso mesmo, a regra majoritária é mais adequada que qualquer outro procedimento para assegurar a justeza da decisão resultante. Este fato em especial pode ser admitido sob a condição adicional de que a decisão majoritária seja precedida de um debate ou campanha eleitoral, em cujo transcurso os participantes do processo decisório possam informar-se sobre os respectivos critérios de qualidade adotados para a decisão. Evidentemente, a racionalidade superior das decisões majoritárias só pode ser admitida em situações em que o padrão de medida da justeza da decisão possa ser manejado de forma aproximativa, isto é, em que não haja um padrão absoluto. É interessante observar que, a *regra majoritária* também se aplica em contextos nos quais, em outras ocasiões, o critério decisivo é o da verdade científica (como, por exemplo, em faculdades, nos tribunais e nos colégios de cardeais). Nestes casos, a regra da maioria começa a aplicar-se a partir do ponto do processo decisório em que a verdade científica deixa de ser aplicável como

critério operativo, per exemplo, em decisões relativas a questões de pessoal.

(3) E, finalmente, existe ainda um terceiro ponto de vista em favor da regra majoritária. Este decorre do fato de que as decisões não só devem ser tomadas considerando-se a economia de tempo e a adequação aos fins e devendo tanto quanto possível ser "corretas", mas também precisam ser "reconhecidas" como "correias". Isto significa que as decisões são "boas" quando se pode maximizar a probabilidade de que serão reconhecidas como premissas obrigatórias para a *ação futura dos outros*. Neste caso, chamamos uma decisão de "legítima", ou seja, merecedora de aceitação. Em vista dessa questão da legitimidade, atribui-se à regra majoritária uma dupla vantagem. A primeira consistiria no fato de ela pressupor o sufrágio *geral e direto*, neutralizando as conseqüências indiretas de relações de dependência e de tentativas de exercer influência; e a segunda consistiria no fato de — pressupondo o sufrágio *geral e direto* — transformar sem distorções os afetados pelas decisões em participantes de decisões. E, finalmente, um dos argumentos em favor do poder de legitimação das decisões majoritárias decorre de sua *periodicidade*. Eleições e votações produzem decisões que nunca são tomadas "pela última vez", mas sempre estão ligadas a períodos de eleição ou de exercício do cargo. Isto significa que a obediência da minoria à decisão majoritária é facilitada na medida em que se pode ter certeza de que haverá uma próxima oportunidade, na qual uma decisão será novamente tomada. Este efeito de "consolação" é reforçado na medida em que a comunicação oficial dos resultados da eleição ou votação, respeita, mencionando-as formalmente, tanto a decisão final quanto a alternativa *rejeitada*, (ou seja, não só os vencedores mas também os derrotados, indicando-se o número de votos por eles obtidos).

Na argumentação subsequente, ocupar-me-ei exclusivamente com o terceiro argumento em favor do princípio majoritário, ou seja, com a função de legitimação superior que lhe é atribuída. Procurarei formular algumas condições segundo as quais podemos admitir que as decisões majoritárias são efetivamente legítimas, isto é, empírica-

mente seguidas, e teoricamente justificáveis como obrigatórias. Veremos que a função de legitimação do princípio majoritário é, com efeito, problemática e questionável. Mediante essa demonstração não se pode nem se deve, de forma alguma, procurar esclarecer de imediato a pergunta, óbvia, que se segue: qual o procedimento decisório alternativo que poderia eventualmente apresentar uma capacidade de legitimação superior? A pergunta na qual me deterei, não a partir da perspectiva teórica jurídico-constitucional, e sim na perspectiva das ciências políticas e sociais, poderia ser assim formulada: em que condições, e a partir de que razões, pode ser esperada a maleabilidade da minoria diante de decisões da maioria, tanto no sentido de previsão factual como no de exigência normativa?

II

Em quase todos os países do mundo ocidental conclui-se, com a Primeira Guerra Mundial, um período de desenvolvimento histórico-constitucional que pode ser descrito como um processo político de modernização ou de democratização (Cfe. Therborn, 1977). Os três resultados mais importantes dessa modernização são:

a) a consolidação do sufrágio universal e igualitário, ou seja, a superação dos limites impostos pela propriedade e em parte também pela formação educacional, pelo sexo e pela idade, que até então bloqueavam a generalização do direito de participação política;

b) o reconhecimento da *liberdade de organização* e da legitimidade de negociação para partidos políticos e, especialmente, para os sindicatos;

c) em muitos países a *parlamentarização do Governo*, ou seja, a ampliação dos direitos constitucionais das corporações parlamentares para atribuir-lhes o poder decisivo de votar ou vetar, entre outras, leis orçamentárias, e também de instalar ou derrubar Governos.

A interpretação predominante em relação a essa conquista política e constitucional se resume na tese de que, em vista da generalização dos direitos de participação e organização, a sociedade de classes teria alterado a sua estrutura interna. Ter-se-ia estabelecido um equilíbrio entre as forças das várias classes porque o *déficit*

social do proletariado, em termos de poder, teria sido *compensado por uma vantagem de poder político*. Segundo essa interpretação (elaborada especialmente por Hilferding e outros austro-marxistas e posteriormente também por todo o movimento social-democrata) o mercado e o Estado, a economia e a política não constituem mais uma unidade monolítica marcada pela dominância de classe do capital. Ao contrário, teria sido possível corrigir o poder político do capital através do poder política da maioria assalariada, recentemente institucionalizado.

Contrasta radicalmente com essa interpretação, bastante conhecida — e de cuja fundamentação nos absteremos aqui — a tese segundo a qual a institucionalização do conflito de classes ao nível político e a concessão de direitos políticos de participação e de organização à classe operária não teriam, de forma alguma, *elevado* seu poder real na sociedade. Tal institucionalização teria, ao contrário, sabotado o potencial revolucionário do *movimento operário*, integrando-o, de forma inofensiva, sem lesar o interesse da preservação e do predomínio do capital. Essa posição, que encara criticamente a república democrática e a ordem constitucional, é representada, na tradição do movimento operário, por duas concepções: a de Lenin (primordialmente em "Estado e Revolução") e a dos anarquistas. Mas também os escritos teóricos sobre partidos e organizações de Max Weber ("O Parlamento e o Governo da Alemanha Reorganizada", 1917) e de Robert Michels ("A Sociologia do Sistema Partidário", 1911) fornecem uma série de subsídios para essa tese "cética". Os defensores dessa tese — recorrendo a uma multiplicidade de argumentos e resultados política e analiticamente bastante heterogêneos, apontam, em última instância e de comum acordo, para o ato de que tanto o reconhecimento das "regras do jogo político" da competição partidária quanto a organização sindical teriam prejudicado substancialmente os objetivos do movimento operário.

Até hoje, essa controvérsia entre ambas as interpretações não está de forma alguma decidida, embora a literatura dominante no campo da ciência política e da teoria da democracia, especialmente a que segue a argumentação de Schumpeter, possa dar a impressão de que a primeira das teses mencionadas estaria sendo hoje geralmente

aceita. O confronto teórico entre as duas posições pode ser caracterizado com o conceito de "dominação por exclusão" versus "dominação por inclusão". Os defensores — predominantemente social-democráticos — da introdução do sufrágio universal queriam romper uma relação de dominação que, segundo julgavam, se baseava na exclusão, isto é, no fato de que a maioria da população estava sendo privada das possibilidades de participação política, institucional e jurídica. De acordo com essa interpretação, a outorga de direitos iguais às organizações do proletariado, e aos membros da classe operária, deveria parecer-lhes um progresso essencial. A segunda posição, no entanto, opera com um conceito de dominação baseado na "inclusão": a domesticação da luta revolucionária, e a destruição burocrática e oportunista do impulso emancipatório (através por exemplo da famosa "lei de ferro da oligarquia") constituem, segundo ela, o significado objetivo e a consequência inevitável de tais "conquistas". Esta problemática, refletida exaustivamente por Rosa Luxemburgo (e o seu moderno intérprete italiano Lelio Basso), está no cerne de certas lutas contemporâneas, tanto na área da produção como na da reprodução, que podem ser exemplificadas no conflito entre as estratégias "parlamentares" e as "extraparlamentares" ou autônomas.

Não queremos aqui aprofundar e muito menos decidir essa controvérsia. Mas é óbvio que o julgamento sobre o poder de legitimação da regra majoritária — nosso tema atual — será decisivamente co-determinado pelas posições assumidas no interior desta controvérsia mais ampla, e pela forma de justificá-las.

O problema do "choosing how to choose" (escolher como escolher) foi de relevância política imediata, por exemplo, para a controvérsia estatutária que recentemente se deu no interior do Partido Trabalhista britânico, tendo contribuído de forma decisiva para sua cisão, e, para a formação do novo Partido Social-Democrata. Trata-se da seguinte questão: que peso deve ser atribuído à bancada parlamentar, aos sindicatos e aos militantes na decisão de questões fundamentais sobre temas programáticos e de pessoal? A atualidade dessa questão é — no caso britânico — o resultado do dilema da auto-definição partidária: o partido é um "partido de

classe" ou um "partido do povo"? Explicitamente, o Partido Trabalhista faz ambas as coisas: "define-se como partido da classe operária, embora de forma essencialmente populista". (Rustin, 1981: 19).

Dessa dupla natureza do partido resultou, para a "direita", a fração que mais tarde se constituiria em Partido Social Democrata, a opção pelo "partido popular", isto é, em favor de um procedimento decisório majoritário, interior ao partido, que protegesse em larga medida a autonomia da elite partidária e da bancada parlamentar com respeito à base: "as decisões sobre a liderança e, por extensão, sobre candidatos e políticas, devem ser tomadas por todos os membros do partido, mediante voto secreto" (ibid. 24). Essa solução desagradou à esquerda do partido, em sua perspectiva da "política de classe" pois implicaria em escamotear a discussão coletiva das decisões, atribuindo um peso exagerado à "agregação individualista dos votos". Para evitar essa distorção do processo decisório deveria ser concedido aos sindicatos um privilégio de procedimento quase-estamental no interior do processo decisório do partido, pois somente assim seria possível neutralizar, de certa forma, a influência dos meios de comunicação burgueses e de outras agências da socialização política, que, em caso contrário, viria a se manifestar no procedimento individualista-majoritário. "Conceder direito de voto aos menos militantes e aos menos informados. . . equivale a conceder o direito de voto aos meios de comunicação hostis. . . As votações correriam o risco de serem transformadas em meros apelos plebiscitários dirigidos a membros do partido mais influenciados pelos meios de comunicação que pela discussão face a face. Esse método reduziria o peso automático conferido aos ativistas políticos mais engajados e mais participantes." (ibid. pags. 31 e seguintes.)

Mas a argumentação a favor de um procedimento decisório federal e corporativo, no interior do Partido Trabalhista britânico, que decorre dessa análise, expõe-se a duplo questionamento. Primeiro, precisaria ser demonstrado que os sindicatos, e outros atores coletivos dentro do partido, realmente introduzem na política partidária os resultados de um processo de discussão vivo e apoiado pela identidade coletiva, não se limitando à imposição das preferências de um corpo "oligárquico" de funcionários. E precisaria ser demonstrado,

em segundo lugar, que aqueles "interesses diferentes e os círculos eleitorais que podem compartilhar os objetivos socialistas" (ibid. 39) se revelam efetivamente capazes de estabelecer um consenso quanto à importância daqueles "objetivos socialistas", de modo a permitir a sobrevivência de um partido socialista estruturado federativamente, e não somente a sobrevivência de uma aliança partidária, motivada por razões táticas. Independentemente do tipo de repostas que poderiam surgir no contexto do Partido Trabalhista britânico ou em outros contextos (cfe. Offe, 1979; 1980) — o exemplo desse conflito estatutário sobre a organização interna ilustra quão pouco óbvia, quão questionável, quão necessitada de justificativa ainda é, até hoje, a regra majoritária, de caráter igualitário e universal, como fundamento para o processo decisório coletivo, exatamente no que diz respeito à esquerda política.

Ainda assim, a regra majoritária, tanto ao nível da decisão eleitoral quanto ao nível da eleição ou votação parlamentar, é a regra de decisão mais importante nos sistemas políticos das sociedades industriais modernas do Ocidente, pelo menos no sentido de ser considerada como fonte última de legitimação democrática. (Cfe. Kielmansegg 1977: 249). No entanto, tanto as campanhas eleitorais quanto às estratégias parlamentares estão inseridas num contexto organizacional que suscita dúvidas quanto ao poder de legitimação das regras majoritárias empregadas em tais campanhas e estratégias. Essas dúvidas decorrem por um lado da dinâmica interna organizacional dos aparelhos partidários e, por outro, da burocracia governamental. Com efeito, há uma série de razões para contestar a autoridade política das decisões empíricas tanto de maiorias eleitorais quanto parlamentares, (1) se é verdade, como afirmam Max Weber e Robert Michels, em formulações bastante semelhantes, que a dinâmica organizacional dos partidos de massa individualiza o membro ou eleitor, reduz esse indivíduo ao *status* de consumidor passivo, limitando compulsoriamente sua capacidade política de julgamento, enquanto, por outro lado, uma liderança restrita, não representativa quanto à sua composição social-estrutural, controla de modo quase irrefletido as alternativas pessoais e temáticas submetidas à votação do partido; (2) se é verdade que a dinâmica da competição interparti-

dária no "mercado político" leva a uma aproximação ao "centro" político, ao imediatismo das orientações estratégicas, à incapacidade de inovação dos aparelhos partidários, e enfim (3) se é verdade que os membros das corporações parlamentares não podem ser, num sentido efetivamente sério, considerados "independentes" nem com relação aos aparelhos partidários, pelos quais são dominados, nem com relação às burocracias governamentais, pelas quais podem ser informados, mas também desinformados. Com essa argumentação fica evidente que o princípio majoritário não pode ser julgado como tal, mas somente no contexto de estruturas organizacionais, por atores coletivos, por assim dizer, já pré-programados por esse princípio, e que concorrem entre si pelo apoio das maiorias. A *rejeição* político-filosófica da regra majoritária, motivada por uma razão de princípio, precisa ser cuidadosamente diferenciada da análise sociológica das *condições* de validade da regra majoritária. A versão conservadora da argumentação político-filosófica contra o princípio majoritário utiliza-se da tradicional antítese entre igualdade e liberdade, em dois sentidos: primeiro, afirma que a utilização da regra majoritária sempre pode resultar numa ditadura da maioria, que invade também a *esfera da liberdade privada* (Tocqueville), ou na repressão de "minorias estruturais", de tipo nacional ou religioso (Jellinek); e segundo, ataca o postulado da igualdade, subjacente à regra majoritária (um homem, um voto) argumentando que a capacidade para a decisão política "razoável" não é igualmente distribuída. Desse argumento decorre que as decisões majoritárias sempre seriam qualitativamente inferiores a procedimentos decisórios "aristocráticos". Essa argumentação encontra uma contrapartida "radical" nas premissas da tradição da filosofia política inaugurada por Rousseau, especialmente na distinção entre a "vontade geral" e a "vontade de todos" ("volonté générale" e "volonté de tous"). Tal diferenciação contém a concepção de um bem comum "verdadeiro", acessível ao conhecimento, mas que não pode ser igualmente compreendido por todos os cidadãos empíricos (Cfe. Kielmansegg 1977: 152 e seguintes). É óbvio que argumentos político-filosóficos desse tipo não podem mais ser apresentados de forma direta para contestar a validade da regra majoritária, mesmo que possam forne-

cer pontos de referência importantes para a análise sociológica das condições de validade do princípio majoritário.

III

a) Isso vale especialmente para a *primeira* das condições a serem aqui debatidas. Todos os comentaristas atuais convergem na afirmação de que o princípio majoritário é uma regra de decisão válida para a área "pública" ou "política" das atividades humanas, mas não para a área das "disposições" privadas". U. Scheuner, o autor do estudo mais recente e exaustivo em língua alemã sobre o assunto — "O Princípio Majoritário na Democracia" (1973) — fala de uma limitação do princípio majoritário que consiste em sua "não-aplicabilidade a questões situadas fora da zona das decisões políticas".

Mas logo acrescenta: "Onde estão esses limites, por exemplo, no campo da economia e da educação, continua sendo uma questão adicional difícil, que não pode ser tratada aqui de forma detalhada" (61/62). Por mais compreensível que seja a relutância de Scheuner em tratar dessa questão, no contexto por ele elaborado, seria leviano pressupor que a *garantia constitucional dos direitos* burgueses de liberdade (especialmente a proteção à propriedade, à profissão, à esfera da família e da educação, à opinião e à confissão religiosa) baste, por si só, para impedir a aplicação abusiva e ilegítima do princípio majoritário, isto é, a intrusão da "maioria" na esfera "essencialmente" privada do cidadão. (Cfe. Haeberle 1977: 243). Muito pelo contrário, no contexto do Estado social e intervencionista, precisamos sempre contar com a possibilidade de uma intersecção ampla das duas esferas: a esfera que os cidadãos reclamam para o desdobramento de sua autonomia privada e a esfera dos "assuntos públicos". O fato de tais intersecções existirem e de as regulamentações públicas serem muitas vezes o pré-requisito (como no caso do setor habitacional) para que ainda se possa falar em uma liberdade mais que puramente nominal de disposição privada, implica a *difficuldade de definir de forma precisa a esfera de validade das decisões majoritárias*. Naturalmente sempre há objetos de decisão, em que a regra majoritária não apresenta problemas dessa ordem

(como, por exemplo, a designação de um Governo), como há objetos de decisão "privada" nas quais a aplicação da regra nos pareceria absurda (como, por exemplo, eventuais decisões majoritárias sobre a cor de uma roupa). Mas *entre* estes casos obviamente extremos há uma multiplicidade de objetos de decisão em que a defesa da liberdade pode conflitar com o princípio majoritário.

Nestes casos, é difícil encontrar razões para acreditar que a minoria se submeta a uma decisão formal da maioria. Exemplos dos conflitos que emergem nessas áreas de intersecção são as decisões sobre a demolição ou o saneamento de áreas residenciais urbanas, sobre instalação de indústrias que afeiam o meio-ambiente, sobre a questão da liberalização ou repressão do aborto, sobre os problemas relativos à proteção dos direitos constitucionais, em casos de prestações de serviços sociais ou de saúde, sobre os problemas da supervisão policial e de punição pela Justiça, sobre questões da proteção dos dados, pessoais contra uso ilícito pelo poder público e problemas semelhantes, nos quais tipicamente o conflito não é entre uma minoria e uma maioria, mas sim decorre de uma questão *prévia*: se o tema a ser decidido é ou não passível de tratamento segundo a regra majoritária. Enquanto e na medida em que, *essa* questão não estiver esclarecida, as minorias se considerarão no direito de se oporem às decisões da maioria.

b) Segundo, a literatura moderna sobre o princípio majoritário concorda com o pressuposto básico de que este princípio só pode ter aplicação dentro de uma moldura jurídica previamente constituída (cfe. Varian 1964, Scheuner 1973). Isto quer dizer concretamente: sempre que uma decisão majoritária tiver que ser adotada, deve-se pressupor um conjunto de disposições jurídicas não revogáveis pela maioria, pelo menos por uma maioria simples. Assim, o fato de a maioria poder decidir, por exemplo, que os membros de uma minoria, pelo simples fato de numa votação terem permanecido em minoria, possam perder seu direito de participar de futuras votações, seria percebido pelo senso comum como uma perversão aberrante. Daí pode ser deduzido o seguinte princípio: as minorias só podem decidir de forma legítima no contexto de uma *estrutura assegurada*

de facto e de jure, sobre as quais as próprias maiorias não podem decidir. Se este princípio parece evidente, e até mesmo trivial, é fácil levantar dúvidas quanto à outra questão: seriam os mecanismos do Estado partidário e da democracia de massas adequados para assegurar, de forma irrestrita, a validade desse princípio, ou existiria, pelo contrário, numa tendência para que o princípio majoritário venha a erodir os seus próprios requisitos de validade? Isto, por exemplo, seria o caso se uma minoria, pelo simples fato de uma vez ter-se tornado maioria, tentasse aumentar suas oportunidades de também no futuro obter a maioria. A maioria estaria, dessa forma, na condição de solapar o estatuto processual da minoria derrotada, em termos factuais ou legais, relativa ou absolutamente, perpetuando-se dessa forma enquanto "maioria". Isto naturalmente não precisa ocorrer no sentido de que a maioria venha a liquidar fisicamente a minoria, nem tampouco na forma um pouco mais sutil de apropriar-se, com a autoridade oficial de que dispõe, dos jornais, das estações de rádio etc., destruindo dessa forma as possibilidades publicitárias da oposição. A capacidade das maiorias de se transformarem em maiorias permanentes (e as minorias em minorias *estruturais*) se baseia, hoje, em mecanismos de caráter político-eleitoral como "o bônus inerente ao titular de um cargo", ou a cláusula dos cinco por cento,* prevista na legislação eleitoral da República Federal da Alemanha, (cfe. Antoni, 1980). Além disso, a competição para a obtenção da maioria está mediatizada pelos aparelhos partidários, que assumem por um lado posição quase que monopolista, dificultando extraordinariamente o acesso de novos "concorrentes" ao "mercado" político, e que por outro lado tendem a uma estratégia de "equalização de produtos", ou seja de programas, segundo a teoria da competição oligopolística. A idéia de que um sistema partidário mais aberto, composto por outras posições político-partidárias, possa produzir "maiorias diferentes" é certamente especulativa, mas nem por isso absurda. Em todo caso, essa idéia ilustra o fato de que as

(*) *Nota do Tradutor:* Essa cláusula impede os partidos que nas eleições recebam menos de 5% dos votos dos eleitores, de participarem do Parlamento e conseqüentemente das decisões governamentais. B. F.

decisões majoritárias só podem ter poder de legitimação na medida em que as maiorias constituídas possam ficar imunes à suspeita de se basearem na tentativa *estratégica das elites de autoconsolidarem e auto-perpetuarem suas posições de poder*. A estrutura e a dinâmica da opinião pública política da democracia representativa partidária oferece, no entanto, numerosos pontos de apoio para tal suspeita, dos quais alguns já foram analisados por Krichheimer em seu ensaio sobre a mudança da oposição. Tanto o Estado social intervencionista moderno quanto os meios de comunicação de massa oferecem uma série de indicações que comprovam essa "autoconsolidação" de maiorias e a expulsão de concorrentes atuais ou potenciais do mercado político. O uso estratégico de recursos materiais ("clientelismo", presentes eleitorais) bem como o acesso aos meios de comunicação, que garantem às elites políticas presença permanente, de caráter plebiscitário-carismático, nas mentes dos cidadãos, tornam questionável (e em analogia com a fixação imperativa das vontades do deputado pelas diretivas dos grupos de liderança intrapartidários) se a vontade empírica deve ser interpretada como variável independente ou, pelo contrário, como variável dependente do processo político.

Na medida em que vão sendo encontrados novos pontos de apoio para essa última alternativa, não faz diferença se, em lugar da totalidade do público eleitor, só fossem admitidos às "eleições" os membros da equipe editorial das grandes empresas de comunicação de massas. A diferença estaria meramente na renúncia ao "efeito de tranqüilização". Este consiste em estar sendo expressa — pelo próprio povo que vota segundo regras da maioria — uma vontade que certamente não é a do povo, deixando claro quão inútil seria — no contexto dessas regras — procurar alterar a distribuição política do poder. As maiorias empíricas só estariam, num caso desses, exercendo um papel de indicador numérico (que nesse sentido é inclusive falsificável) com que as elites políticas controlam seus aderentes, graças ao poder simbólico que exercem sobre eles, ou, pelo contrário, da falta de perspectivas das elites que com elas rivalizam. Este ponto de vista — subjacente à crítica dirigida contra as eleições nos Estados totalitários — torna evidente quanto o efeito legitimador da decisão majoritária depende da proteção efetiva dos direitos de liber-

dade e de participação que não sejam alteráveis nem pelas elites políticas, nem pelas suas maiorias. O princípio majoritário está arraigado na autonomia institucionalmente assegurada e factualmente intocada daqueles que anunciam a sua vontade como sendo efetivamente sua, no ato da escolha e da votação.

A elegância formal da teoria Liberal-Democrática clássica (Mill e Tocqueville) se baseia, entre outros fatores, no fato de que ela via na autonomia individual ao mesmo tempo uma condição e uma *conseqüência* inevitável da participação democrática (cfe. Pateman, 1970). A participação do cidadão em decisões públicas não se destinava tanto a assegurar a qualidade *dessas* decisões, quanto, antes de mais nada, a permitir o desenvolvimento intelectual e moral dos próprios cidadãos. Para confirmar esse teorema ousado, falta-nos, hoje, todo e qualquer equivalente que pudesse ser levado a sério do ponto de vista sociológico, e não somente pedagogicamente; mais fácil seria buscá-lo nas concepções de reforma democrática das empresas e da economia (cfe, Novy, 1978) dos anos 20, cuja reapropriação está-se dando recentemente. Faltam, no entanto, se vejo bem, concepções teórico-democráticas sustentáveis que permitam ver no cidadão, como sujeito eleitoral ou como Deputado no Parlamento, uma *competência* decisória que o capacite a acompanhar as *conseqüências* de suas decisões, produzidas através do princípio majoritário. Certamente não devemos exagerar essa "competência decisória", medida pelo critério da autonomia, responsabilidade e capacidade de julgamento independente, mas, no que diz respeito ao aspecto puramente informativo de tais competências decisórias, não se pode renunciar ao critério de uma "capacidade de sintetizar" grandes quantidades de informação, mais ou menos claramente relevantes para o problema imediato de modo a não dar a nenhum elemento uma importância "indevida" (Eister, 1981: 38). Ao mesmo tempo já pode ser considerado lugar comum que a maioria dos cidadãos fracassaria, segundo este critério, na maior parte dos "problemas imediatos". O mesmo vale para os fundamentos normativos da competência judicativa do cidadão, cujas lacunas não são nem compensadas pela "naturalidade" de uma cultura política aceita

sem questionamento, nem pelas concepções ideológicas globais propostas pelos partidos políticos.

Acresce que, por mais realistas que sejamos na avaliação dos limites da competência decisória "autônoma", dificilmente estaríamos dispostos a sacrificar a premissa *igualitária* do princípio da maioria, que se expressa no lema "um homem, um voto". Isto significa que nenhum voto deve ter mais peso que qualquer outro. E, no entanto, empiricamente, é fácil comprovar tanto um déficit médio em relação a padrões, mesmo que modestos, de competência, quanto também uma distribuição *acentuadamente desigual* da competência decisória, segundo classes e camadas sociais (cfe. a visão geral fornecida por Baum, 1981). Conseqüentemente, o princípio majoritário — ao contrário do seu substrato igualitário original — estaria favorecendo precisamente os membros daquelas camadas "que sabem o que querem".

Os resultados aqui indicados sobre a qualidade média e a distribuição sócio-estrutural de tais competências decisórias autônomas tornam praticamente supérfluo investigar também, as limitações jurídico-institucionais à autonomia decisória individual em uma democracia de massas, no Estado de bem-estar. Mesmo sem essa investigação, deveria ter ficado claro até que ponto é fictício o pressuposto da regra majoritária (pelo menos no que se refere ao seu poder de legitimação democrática), de que existe entre os cidadãos ativos uma competência decisória eqüitativamente distribuída e tematicamente adequada. Quanto mais fictício se re velar esse postulado, maior será a probabilidade de que o voto eleitoral majoritário se transforme num mero instrumento para a consolidação do poder das elites. Isso teria como *conseqüência* que a própria vontade majoritária empírica passará a ser vista como politicamente irrelevante, podendo ser desacreditada como simples artefato, em favor de outras estratégias da conquista do poder.

c) O princípio da autonomia do eleitor, que oferece à minoria pelo menos a oportunidade formal de se tornar, num certo momento, ela própria maioria, graças à capacidade de julgamento independente dos eleitores, está vinculado a uma terceira condição de validade do

princípio majoritário. As decisões majoritárias só podem ser tomadas de forma legítima quando se referirem a questões objetivas, as quais se pode admitir que sejam, pelo menos em princípio, suscetíveis de revisão, reversíveis ou — devido às suas conseqüências potencialmente negativas — corrigíveis. Mesmo que se cristalizem grandes maiorias, não podemos daí deduzir o direito de criar fatos inalteráveis por tempo indefinido, que, por sua natureza, estariam limitando, com outras preferências, a liberdade de decisão de maiorias futuras (cfe. elaboração exaustiva de Hofmann, 1980). É curioso notar que este argumento foi utilizado, com certas modificações, por economistas e políticos conservadores para combater o que seria — segundo sua concepção — um endividamento público excessivo, e as correspondentes responsabilidades de reembolso do Estado (o que estaria comprometendo "o futuro de nossa juventude").

Este argumento, ao que tudo indica, parece ser muito mais atual e grave quando se refere a decisões, tomadas pela maioria, no tocante aos grandes investimentos técnicos, em especial usinas atômicas; isso é particularmente válido quando se produz um ciclo de plutônio que não pode simplesmente ser desativado (como ainda é possível no caso das próprias usinas atômicas, mesmo com custos fantásticos para os investimentos globais, que se tornaram "improdutivos") e que vai determinar as condições de vida das gerações futuras por milênios, como se fosse literalmente um fato de natureza. Uma problemática semelhante decorre de decisões de caráter político-militar e político-armamentista. Seus efeitos econômicos e físicos podem simplesmente ser irreversíveis e incontroláveis. Por essa razão, o direito da maioria, mesmo substancial, de exigir a submissão e a obediência de uma minoria, por insignificante que ela seja, é questionável, e está sendo questionado. A proteção dos sistemas ecológicos e a preservação da paz se apresentam, assim, como dois campos de atuação da moderna política, cuja prioridade existencial e cujo efeito remoto no tempo colocam limites ao poder legitimador do princípio majoritário.

De modo mais genérico, a *estrutura temporal* de decisões majoritárias acarreta uma série de problemas que merecem reflexão. Como vimos no início, o princípio majoritário parece recomendável

naqueles contextos em que se impõe a produção de decisões rápidas, pela mera razão técnica de que não se precisa esperar até que todos os participantes tenham chegado a um acordo, nem até que a pessoa autorizada a dar ordens tenha finalmente conseguido tomar uma decisão. Com os meios técnicos atualmente disponíveis, decisões coletivas de milhões de eleitores podem ser verificadas e tornadas públicas dentro de horas; as de corporações parlamentares, dentro de segundos, apertando-se um botão. No entanto, o preço dessa rapidez é a extrema vinculação do processo decisório a fatores momentâneos. Numa proporção às vezes decisiva de eleitores, o humor, as percepções, as imprecisões, as vivências do momento determinam o resultado. Normalmente, o eleitor calcula com um risco "para frente", que se estende até o término do próximo período legislativo, após o qual eventualmente pode-se decidir de outra maneira. "Para trás" estão as realizações do último período legislativo, com as quais o partido do Governo procurará promover sua reeleição. Dessa limitação temporal das orientações dos eleitores, resulta por sua vez o fenômeno, muitas vezes comentado, da limitação temporal da ação governamental e legislativa: um político que depende da maioria, e que atua racionalmente, preferencialmente se ocupará com aqueles assuntos cuja extensão no tempo seja suficientemente curta para possibilitar na próxima eleição, êxitos visíveis. A desvantagem dessa exclusão do passado e do futuro, que a eleição majoritária impõe ao processo político como um todo, levou von Hayek a fazer uma estranha proposta. Segundo ele, cada cidadão só poderia exercer seu direito eleitoral uma vez em sua vida, ou seja, por volta do seu quadragésimo aniversário. Com isso o ato eleitoral assumiria a importância de uma decisão única, biograficamente, aumentando assim a responsabilidade com que este ato é realizado. Ele seria determinado, por um lado pelas orientações valorativas acumuladas na primeira metade da vida e por outro, pelos temores e expectativas para o futuro de quem está entrando na segunda metade da existência. Mesmo que essa idéia pareça irrealista, sob o ângulo do princípio da igualdade, ela torna claramente visível o problema da determinação do ato eleitoral por considerações momentâneas. Este problema se torna mais grave na medida em que se produzem, como

efeitos colaterais das decisões eleitorais e governamentais de curto prazo, condições de vida a longo prazo, de caráter irreversível. Como as transações de mercado, as decisões eleitorais e votações realizadas segundo o princípio majoritário tendem a omitir o futuro, isto é, os efeitos de longo prazo, e as conseqüências remotas de decisões presentes, em princípio previsíveis, são escamoteadas do cálculo dos governantes. O princípio majoritário transforma a conquista da maioria pelas elites políticas na condição prioritária do sucesso político. E tais maiorias precisam ser conquistadas hoje: o resultado é o "partido de plataforma", que se orienta, oportunisticamente, em função do atual "mercado" político. Por outro lado, a qualidade dessa "oferta" partidária só poderia ser controlada pelo eleitor se ele estivesse disposto a se desprender das lealdades tradicionais que o ligam ao "seu" Partido, comportando-se como "eleitor independente". Se a racionalidade política se caracteriza pela capacidade de preservar certos objetivos e prioridades durante um largo período e de manter consistência intertemporal e a continuidade da ação, pode-se concluir que a luta pela conquista da maioria condiciona a ação dos eleitores, dos partidos e dos candidatos, de forma que essa racionalidade, na melhor das hipóteses, se torne desnecessária.

Uma segunda característica da estrutura temporal de decisões majoritárias é a sua periodicidade fixada ou por um esquema cronológico rígido, ou (como na Grã-bretanha) por limites flexíveis. Decorre daí o absurdo de que circunstâncias efêmeras, como, por exemplo, o bom ou o mau tempo no dia da eleição (que influencia o comparecimento às urnas) criam fatos consumados para todo período legislativo. Não são raros os casos em que os candidatos derrotados explicam sua derrota, e ao mesmo tempo o "mandato eleitoral" do rival vitorioso, com o fato, perfeitamente plausível, de que a data da eleição teria sido fixada com duas semanas de "antecedência" ou de "atraso": um quadro diferente no que se refere ao noticiário do dia, ao movimento de férias e de fim de semana ou aos dados da conjuntura econômica teriam podido alterar os percentuais. (Uma hipótese perfeitamente factível mesmo que de difícil verificação seria a de um "efeito dominical" sobre a decisão eleitoral: a fixação do ato eleitoral, na República Federal da Alemanha,

num dia em que os vínculos à esfera do trabalho se encontram, via de regra, diluídos, estando mais acentuados aqueles vínculos voltados para a família e, parcialmente, para a igreja, bem como para atividades ligadas ao lazer, poderia — sem dúvida — ter um papel de peso na alteração das percentagens).

Um problema da teoria política normativa, ainda totalmente sem solução, refere-se à questão de como um voto majoritário, resultante de premissas tão contingentes e aleatórias pode conceder um mandato legítimo a Parlamentos inteiros e a governantes, por vários anos, com relação à totalidade das decisões a serem por eles tomadas. E por que isso seria possível por quatro anos, mas não por dois ou dez (cfe. Dahl, 1956: 57)? Kielmansegg pergunta se não seria tecnicamente possível e coerente "reduzir a política a execução de preferências majoritárias da população, verificadas no dia a dia e de hora em hora, concretizando desta forma a democracia?" (1977: 198). Se não quisermos regredir ao nível do pensamento mágico, procurando uma resposta a esta pergunta, resta a resposta pragmática de que os Governos e Parlamentos necessitam de certo "crédito" de tempo para o seu trabalho, a ser fixado de forma convencional, tendo que ser *liberados*, durante este período de tempo, de preocupações eleitorais. Mesmo que esse argumento seja convincente — e certamente não é *igualmente* convincente para todas as circunstâncias e todos os foros decisórios — ele significa, a *contrario sensu*, que as eleições são antes um "fator de perturbação" da rotina decisória que um fato fundamentador dessa retina, e capaz de justificar seus resultados.

d) Um *topos* freqüente da crítica conservadora é a afirmação de que a regra majoritária privilegia a quantidade sobre a qualidade, a massa numérica sobre a dignidade e a inteligência do indivíduo. Esta crítica é válida na medida em que as decisões majoritárias de fato se baseiam, na contagem de preferências individuais, enquanto deixa de considerar a *intensidade* com que essas preferências são defendidas pelos eleitores. Nas palavras de Dahl (1956: 90), o problema consiste no seguinte: "Que aconteceria se a minoria exprimisse sua preferência por uma alternativa de forma mais apaixonada que a maioria,

quanto a uma alternativa contrária"? (cfe. também Krippendorff 1962). Na pesquisa empírica de opinião e de psicologia social, são igualmente utilizados instrumentos que medem tanto a distribuição quantitativa quanto a intensidade das opiniões, de modo que pode ser construído um indicador combinado para o "peso" de uma ou outra opinião. Já se propôs incluir tal medida de intensidade também no processo político da formação majoritária (cfe. H. Krauch). Mas a ingenuidade dessa proposta é evidente à primeira vista: cada eleitor inflacionaria — no interesse do candidato de sua preferência — a indicação sobre a intensidade com que defende sua preferência, o que seria talvez contrário à verdade, mas dificilmente examinável. O efeito seria aproximadamente comparável à situação em que cada eleitor em vez de dar um voto desse cinco. Em todo caso, a reflexão é útil na medida em que dela decorre uma *quarta* limitação da força legitimadora da regra majoritária: as decisões majoritárias só não são problemáticas em circunstâncias nas quais pode ser pressuposto que não existem diferenças drásticas entre a intensidade das preferências da maioria e da minoria.²

As decisões majoritárias se tornariam, no entanto, questionáveis no momento em que uma minoria, que vê sua preferência como algo de muito importante e urgente, é vencida por uma maioria cuja preferência é quase que indiferente. Contra essa objeção poder-se-ia, no entanto, introduzir o argumento (facilmente comparável empiricamente) de que um desnível de intensidade se refletiria no comparecimento ou não às urnas de grupos específicos, levando dessa forma a um certo nivelamento: a prática de referendos, usual, por exemplo, na Suíça, mostra a tendência dos cidadãos não diretamente atingidos por uma questão a ser decidida, a renunciar em grandes proporções ao seu direito de participação no voto. Mas, neste caso, coloca-se imediatamente a questão adicional do quorum, ou a questão inversa da força legitimadora de votações nas quais, como não é raro na Suíça, não participam mais que 11 por cento dos eleitores inscritos (ou ainda a questão da força legitimadora das eleições presidenciais americanas, nas quais, no ano de 1980, só participaram 52 por cento dos eleitores). Nota-se, pois, que a questão aparentemente trivial do que seria, com efeito, a maioria, e de como

ela poderia ser determinada, especialmente num sistema eleitoral indireto, bem como a questão de como defini-la secundo a alternativa eleição por maioria/eleição proporcional, não é tão supérflua como poderia inicialmente parecer (cfe. Varian, 242 ff.).

Em vez de investigar, mesmo superficialmente, os problemas da construção e do procedimento aqui levantados, quero neste momento defender a seguinte tese: a política do moderno Estado social intervencionista tipicamente se *estende e se concentra em complexos decisórios nos quais a distribuição equitativa da intensidade de interesses entre os membros da "maioria" e os da "minoría" não pode ser pressuposta*. Ao contrário, a "desagregação" crescente dessa política e seu intervencionismo, igualmente crescente, conduzem ao fato de que grupos e categorias sociais cada vez menores (limitados por profissão, nível salarial, idade, lugar de residência, estado civil, área de atuação, etc.) estão sendo atingidos ou beneficiados, enquanto há, simultaneamente, uma maioria crescente de cidadãos não afetados por tais decisões setoriais ou em todo caso não-informados. Na medida em que aumenta a proporção dessas políticas altamente "especializadas" e, ao mesmo tempo, extremamente "importantes" para os afetados e na medida em que, adicionalmente — por razões estruturais — diminui a capacidade política das organizações de preservar ou reconstruir modelos teóricos globais ou "ideologias", utilizáveis *também* pelos não diretamente atingidos, para regulamentar a determinação de preferências, aumentará a tendência da "minoría" a comportar-se como "dissidente" e de negar obediência à maioria formal, invocando a especial urgência e a intensidade de sua preferência.

Já Rousseau, em sua construção do contrato social, no qual o cidadão é simultaneamente o súdito absoluto e o soberano máximo, utiliza um postulado insustentável. Segundo este postulado, o soberano coletivo pouparia o súdito coletivo por causa, justamente da identidade entre súdito e soberano. Este último não imporá a obediência ao primeiro, pois se isso ocorresse, levaria, em última instância, à dissolução do contrato. A premissa aqui é uma saciedade quase que absolutamente indiferenciada, e/ou um intervencionismo legal quase que inexistente. Esta construção, no entanto, não

convence — e hoje menos que em outras épocas. "No momento em que a lei regulamenta relações concretas, ela atinge necessariamente certas categorias da população de forma mais intensa que outras... A obrigação de obedecer a uma lei só se torna onerosa para aqueles cidadãos que combatem o projeto de lei e que depois, em vista dos resultados de uma votação democrática, são obrigados a submeter-se à vontade da maioria. Como é possível fazer a minoria compreender que, ao obedecer, ela só estaria obedecendo a si mesma?" (Gitermann, 1958: 91/92).

Baseia-se na mesma ficção o conceito econômico de "bem público" puro, na medida em que é aplicado a qualquer forma de expressão ou manifestação do Estado moderno. Pois esta concepção pressupõe — analogamente à equiparação "rousseauista" do soberano e do súdito coletivo — uma identidade entre usuários coletivos e contribuintes coletivos. Contra o conteúdo de realidade dessa concepção foi objetado, de forma convincente (Benjamim, 1980), que no Estado moderno não haveria mais bens "públicos" e sim somente bens "coletivos", ou seja, bens cuja utilidade e cujo custo estariam restritos a sub-parcelas (não-congruentes) da totalidade dos cidadãos. Uma nova linha de trem ou um novo contrato salarial têm utilidade para muitos, representando uma carga para poucos (como, por exemplo, os oradores à beira da linha férrea, os membros de sindicatos que pagam contribuições, etc.). O oposto ocorre com um programa de serviço social (cfe. A .L. Thurow, 1980).

e) Um problema paralelo relativo ao poder de legitimação da regra majoritária se dá — é o quinto ponto — em função da abrangência, isto é, área de validade das decisões majoritárias, do ponto de vista espacial e social. Alessandro Pizzorno, em uma discussão durante os anos sessenta, perguntou ironicamente por que o Vietcong não estava também sendo convocado para votar o término da guerra americana no Vietnam? De forma análoga poderíamos perguntar se, nas controvérsias sobre a ampliação de aeroportos, atualmente habituais em várias regiões da Europa e dos Estados Unidos, não deveriam estar participando representações dos interesses de passageiros de todo o mundo, e não somente os

grêmios de decisão locais ou nacionais. O embaraço a que este tipo de perguntas nos leva torna evidente que a regra majoritária está intimamente ligada à forma de dominação política do Estado-nação. Este representa o quadro no qual todos os sujeitos e os objetos da dominação política encontram-se em situação de congruência. Abaixo do nível do Estado-nação existem, é certo, direitos (sancionados por este Estado) de auto-administração, que permitem a instituições comunais e regionais regulamentar "seus próprios assuntos". No entanto, em nível supranacional, faltam os requisitos para a aplicação da regra majoritária, ou seja, no caso em que uma decisão afeta mais pessoas que os cidadãos de um Estado nacional. Aqui se encontra, no máximo — como no caso da Assembléia Geral da ONU — a mescla problemática de procedimentos decisórios corporativos e majoritários, do estilo "one nation, one vote" (uma nação, um voto) — o que na prática significa que todas as decisões que não tenham caráter apenas declamatório, como por exemplo, as que são tomadas no Conselho de Segurança da ONU, dependem da unanimidade. Hoje em dia, não só é irrealista, como se discutiu acima, o pressuposto, decorrente da vinculação entre a regra majoritária e o Estado-nação, de que todas as decisões deste Estado afetam *todos* os cidadãos com a mesma intensidade, mas também o pressuposto recíproco de que as decisões do Estado-nação só estariam afetando os *seus* cidadãos. Com isso se torna discutível a frase, já familiar ao pensamento jurídico da Idade Média, se bem que sem a conotação democrática de hoje, "quod omnes similiter tangit, ab omnibus comprobetur". A prática da regra majoritária, limitada ao âmbito do Estado-nação, tem como consequência que *ambas* as formas logicamente imagináveis para contraditar essa fórmula estão hoje na ordem do dia: ou o círculo dos diretamente afetados é menor do que os dos participantes, ou é maior. Mesmo que deixemos de lado o problema da representação, que é de outra natureza, não seria fácil encontrar objetos de decisões nos quais, em caso de conflito, ambos os círculos coincidissem perfeitamente. Para ilustrar a problemática aqui levantada, basta citar o problema da política agrária nacional, ou européia; ou o fato irritante de que as usinas atômicas e instalações afins parecem ter a tendência de sempre serem instaladas

perto das fronteiras dos países vizinhos. Esta problemática torna evidente que a ficção de uma "comunidade nacional" é um pré-requisito para o poder legitimador da regra majoritária, e que essa ficção está sendo crescente mente minada pela natureza dos temas decisórios que devem ser elaborados pelo Estado moderno.

f) A justificativa clássica do princípio majoritário, encontrada, por exemplo, no segundo tratado de Locke, partia do princípio de que a "comunidade nacional" não só existia em termos objetivos e funcionais, mas que também era vivida e realizada pelos cidadãos, com base em *tradições culturais compartilhadas*. Os cidadãos precisam estar convencidos de que vale a pena submeter-se ao voto majoritário e aceitar a derrota eleitoral sem reagir com resistência armada ou manifestações separatistas, em nome de certos valores da identidade coletiva, que se sobrepõem aos próprios interesses. Esta convicção, por sua vez, precisa estar apoiada na confiança de que a maioria exercerá o poder com pleno respeito pela minoria, a fim de não destruir o fundamento dessa base cultural comum. A concepção de uma identidade nacional coletiva, que a maioria costuma invocar quando procura justificar a obrigação de obediência da minoria, tornou-se, hoje em dia, bastante precária. Isto pode ser demonstrado, entre outros, pelo fato de que a problemática da nação não está sendo apenas discutida no campo conservador e reacionário, mas também pela esquerda (cfe. Nairn, 1978, Walser, 1979), que durante muito tempo evitou esse conceito, eu restringiu seu uso aos povos do Terceiro Mundo. Fica assim evidente que os fundamentos culturais para a validade da regra majoritária não existem de forma alguma "a priori", e muito menos, na República Federal da Alemanha (cfe. Gransow/Offe, 1981). Ao mesmo tempo, as possibilidades de substituí-los por vantagens econômicas mediante ameaça de medidas coercitivas a serem tomadas pelo Estado, são extremamente limitadas. É com razão que Guggenberger afirma para a República Federal da Alemanha (há indicações no mesmo sentido para outros países): "O que se está delineando é uma polarização fundamental que atinge a população e anula um por um os esquemas de pacificação e canalização dos conflitos na democracia parlamentar

representativa" (1980: 59). Guggenberger tem em mente, sobretudo, a aceitação das decisões majoritárias.

g) O mais importante e problemático requisito de validade das decisões majoritárias está numa relação complementar à primeira condição mencionada. Segundo ela, as decisões majoritárias só podem ter poder de legitimação efetivo quando se reduzem a assuntos "públicos", deixando intocada a esfera das disposições privadas. O limite entre a esfera "pública" e a esfera "privada" precisa estar assegurado em ambos os lados, mesmo que seja difícil defini-lo no contexto do Estado do bem-estar. Este aspecto leva à formulação de mais uma condição de validade da regra majoritária: as decisões majoritárias têm caráter obrigatório, quando se estendem *exclusivamente* aos assuntos públicos, mas ao mesmo tempo devem também estender-se a todos os assuntos públicos, sem exceção. Em outras palavras: assim como as decisões majoritárias não podem intervir na esfera privada, esta não pode, por sua vez, através das posições de poder nela contidas, interferir nas decisões públicas. As decisões da maioria só podem obrigar à obediência se essa regra de decisão tiver aplicação para toda a área dos "assuntos públicos", ou, pelo menos, se as posições de poder privadas forem impedidas de influenciar decisões públicas, a não ser através da luta igualitária pela obtenção de minorias.

Consideraríamos completamente absurdo um jogo de xadrez que seguisse as seguintes regras: (a) as pedras pretas ganham quando o rei branco estiver em cheque-mate; (b) as pedras brancas ganham quando o rei preto estiver em cheque-mate; (c) as pedras pretas também ganham quando suspendem o jogo ou ameaçam com essa suspensão. A regra (c), que parece um disparate no jogo de xadrez, tem, no entanto, uma correspondência bastante exata na dinâmica da conquista e preservação do poder em sociedades capitalistas. Nessas sociedades *não são exclusivamente* as maiorias que programam a ação e a decisão de Governos e corporações parlamentares (cfe. p. ex. Nadei, 1975). Como partidos, Governos e Parlamentos hoje em dia assumem regularmente uma certa medida de responsabilidade política pelo crescimento econômico e pelo pleno emprego, tornam-

se dependentes das ações e omissões dos proprietários e funcionários do capital, que em última instância decidem se, e em que medida, o crescimento e o pleno emprego serão realizados. Seria difícil contestar que essas estratégias de investimento evidentemente não determinadas pelo princípio majoritário estejam, segundo sua extensão e intensidade, afetando, de maneira positiva ou negativa, o bem-estar comum. Trata-se no caso das estratégias de investimento pelo menos dos bancos e dos grandes investidores, de decisões sobre assuntos públicos não tomadas à base do princípio majoritário, mas pelo menos indiretamente através de ameaças, pressões e intimidações por parte dos detentores de posições de poder (Böckenförde, 1976). Uma categoria adicional de tais pressões, não sujeitas à regulamentação do princípio majoritário, consiste no uso de sanções positivas e negativas com vistas a certas decisões governamentais, que partem dos Governos de *outros* Estados ou de organizações supranacionais, como a Comunidade Européia, OTAN ou o Banco Mundial. Em todos esses casos, o princípio majoritário perde o caráter obrigatório para as minorias pelo fato de ser comprovadamente usado de forma lacunar e de não ser aplicado a *todos* os objetos de decisão que dizem respeito ao bem-estar público. A força legitimadora da regra majoritária tem fundamentos especialmente fracos quando surge a suspeita justificada e provável de que não somente as decisões de partidos, Governos e Parlamentos, mas as próprias decisões majoritárias dos eleitores, estão sob a influência de pressões, que se tornam efetivas pelo emprego de instrumentos privados de poder. Isto, por exemplo, é o caso quando as decisões eleitorais são influenciadas pelo medo difundido da inflação e/ou desemprego, ou quando o eleitor estiver sendo iludido, desinformado ou seduzido por esperanças irrealistas, mediante o poder publicitário de meios de informação privados. Evidentemente, neste caso, trata-se de uma questão que não pode ser decidida de forma totalmente "objetiva", já que tudo depende da plausibilidade e da capacidade e convicção de argumentações "ad hoc". No entanto, é de se supor que, na medida em que tais plausibilidades *possam ser* geradas — e tendo em vista a influência dos proprietários do capital sobre os assuntos públicos, característica,

das sociedades capitalistas, a tendência para que isso aconteça assume caráter estrutural crescente — a força comprometedora das decisões majoritárias esteja em vias de ser, e venha seguramente a ser questionada.

Um problema de natureza um pouco diferente surge em condições nas quais, *ao lado* da regra majoritária, estão sendo utilizados outros princípios decisórios não vinculados ao uso de fontes e instrumentos de poder privados. Na maioria dos sistemas políticos das sociedades industriais ocidentais, encontramos a coexistência de procedimentos decisórios corporativistas ou federativos por um lado e eleições e votações majoritárias, por outro. Em trabalhos recentes na área das ciências políticas sobre o desenvolvimento de estruturas corporativas, chegasse a defender a tese de que as decisões majoritárias estariam perdendo peso e terreno, diante dos procedimentos decisórios corporativos — isto é, a negociação de compromissos entre organizações de interesses, e corporações regionais. A tese de que o princípio majoritário, longe de ser o único princípio organizador das decisões na realidade política dos Estados industrializados ocidentais está recuando para uma posição secundária, encontra respaldo na observação de que a prática decisória de Governos e partidos é crescentemente programada por princípios *demoscópicos* para averiguar a "vontade popular". Segundo Rustin "os métodos da pesquisa de opinião tomam-se o instrumento principal para predizer e sintetizar maiorias putativas, agregando as atitudes de massas de indivíduos. Os partidos preferem esse caminho ao método alternativo de criar formas coletivas e deliberativas para a expressão de fins políticos, e de responder a essas propostas (Rustin, 1981: 38). Poder-se-ia argumentar que a democracia não é outra coisa senão um procedimento modificado (e econômico) para a determinação da vontade majoritária. Contra isso, Scheuner (56s.) usou o argumento procedente de que há "uma diferença qualitativa entre o voto, juridicamente significativo, e a pesquisa de opinião". A diferença está na formalidade do princípio majoritário, em contraste com a informalidade da pesquisa de opinião. Fazem parte do princípio majoritário, elementos institucionais como a periodicidade das elei-

ções e votações (ou, pelo menos, o direito assegurado das minorias de solicitar eleições e votações), muitas vezes em quorum, (e não somente uma amostra), um prazo, uma prorrogação que permita espaço para debates e campanhas eleitorais, bem como a obrigação de tornar públicos os resultados as votações de forma imediata e completa (diferentemente das pesquisas de opinião, em que é possível, de forma arbitrária e seletiva, eleger o momento adequado). Além disso, a regra majoritária, em sua forma institucionalizada, inclui o princípio do voto secreto (pelo menos a pedido dos interessados, ou para certas categorias de decisões), o que não se dá no caso da democracia, em que tal sigilo não existe como direito de quem opina, dependendo de uma opção pragmática do pesquisador. Todas essas regulamentações formais, que consolidam institucionalmente a aplicação do princípio majoritário, servem para maximizar a independência e a racionalidade do comportamento decisório. O uso amplamente difundido das técnicas democráticas, por parte de Governos e Partidos, leva, portanto — como o avanço dos princípios decisórios "corporativos" — a desacreditar e a solapar, através da prática política dos próprios aparelhos estatais, a racionalidade já em si limitada do procedimento majoritário.

O fato de que os princípios de procedimento da competição partidária e a regra majoritária que os fundamenta estão sendo relegados a segundo plano é confirmado por análises recentes sobre o funcionamento do sistema federativo na República Federal da Alemanha: "A politização partidária do Conselho Federal leva a um resultado paradoxal, que não é compatível com um parlamentarismo baseado em partidos, ou seja, os mecanismos de regulamentação dos conflitos através da competição bipartidária são substituídos por processos de negociação, e o predomínio da vontade majoritária parlamentar é substituído por um consenso de todos os partidos, estabelecido caso por caso" (Abromeit, 1918: 8, vide também Lehmbruch, 1976).

V

A enumeração e elucidação das ficções e aporias inerentes ao princípio majoritário provocam reações várias. Uma delas consiste

em silenciar o tema, ou mobilizar os recursos morais e políticos disponíveis contra aquele que, apesar disso se atrever a suscitá-lo (vide a troca de cartas entre um funcionário do Ministério em Bonn e o autor em: Mez, Wolíer, 1980: 135 — 146). Outra reação consiste no reconhecimento "realista" de todas as falhas e impasses com os quais se defronta qualquer tentativa de considerar realizados os requisitos teóricos e democráticos do princípio majoritário, com o conseqüente abandono da aspiração normativa de que o sufrágio universal, segundo o princípio majoritário, seja capaz de concretizar valores políticos como a igualdade, a racionalidade ou a legitimidade da decisão coletiva, mesmo que de forma meramente aproximativa. Um exemplo dessa corrente é fornecido por William Riker (1980: 456/7), nesse vigoroso resumo de sua posição: ". . .os resultados da regra majoritária são provavelmente raras vezes defensáveis do ponto de vista da sua consistência, ou como a expressão exata das escolhas do corpo eleitoral ... O que resulta da regra majoritária é função não somente do gosto das pessoas, mas também das instituições políticas que cercam o processo de votação, da habilidade com que certos indivíduos manipulam a seleção das alternativas e a formulação dos temas, até mesmo da inteligência e do caráter dos eleitores. . . Não há simplesmente como atribuir significado a decisões tomadas à base da regra majoritária." O único sentido que o autor ainda consegue ver na regra majoritária consiste no seu potencial defensivo, através de uma decisão majoritária *contra* pessoas: "a proteção dos direitos por meio de vetos populares contra os mandatários". Esta visão do problema, "realista" e totalmente descomprometida com a ideologia democrática, resulta em duas perguntas. Primeiro, por que não seria possível às elites políticas, com sua capacidade de manipulação (ou mediante a coação silenciosa das instituições) tornar inofensivo o poder *de veto* de qualquer maioria potencialmente ameaçadora?. E, segundo: por que não haveria, mesmo que o primeiro caso não ocorra, formas mais seletivas (e talvez menos arriscadas) que o princípio majoritário, para defender os direitos individuais contra o poder? Como se vê, a posição de Rikers corresponde essencialmente ao renascimento de um liberalismo de proprietários (pré-democrático) que se reserva o

direito de utilizar formas de participação democrático-majoritárias como armas de defesa contra as incursões do poder público na esfera de liberdade individual.

Com outra argumentação, muito mais rica do ponto de vista teórico-social, Luhmann priva, o princípio majoritário de sua função de fundamentara poder. Nas sociedades complexas de hoje, a idéia liberal de que o procedimento "justo" e os resultados "corretos" constituem uma unidade, é totalmente ingênua. (Vide para uma conclusão semelhante, Kielmansegg, 1977: 254). Assim como num processo judicial a "equidade processual" ("procedural fairness") não pode ser considerada o meio mais adequado para a produção de julgamentos corretos, a eleição e a votação majoritária não constituem o caminho mais apropriado para a produção de decisões políticas corretas. A "coincidência entre funções processuais instrumentais e expressivas" (1969: 227) está ultrapassada, como está ultrapassada em geral, a coincidência entre motivos e funções em sistemas sociais complexos.

Assim sendo, os procedimentos remanescentes recebem novas funções: seus participantes não controlam ou programam as decisões utilizando tais prognósticos mas se consolam, mediante o extravasamento pela ação das suas emoções (*Ausagieren*) do fato de que as decisões reais têm efeito sem sua participação. Justamente porque o cidadão pode *ser* envolvido em certos *procedimentos* (como público, num processo judicial ou como eleitor, na política), torna-se possível excluí-lo com segurança das decisões. É à base disso que a política constrói e defende sua autonomia e os espaço para sua atuação. Este efeito "catártico", benéfico para ambos os lados — os cidadãos e as elites —, é discutido por Luhmann expressamente através do processo eleitoral (páginas 155 e seguintes) e do princípio majoritário (páginas 176 e seguintes, 196). Nenhum dos dois transfere interesses, exigências ou diretrizes populares à esfera de decisão estatal, nem leva à formulação de um "mandato eleitoral". Esses "pressupostos ideológicos adicionais" (21) sobre a função das instituições democráticas estão hoje totalmente obsoletos: "O princípio majoritário. . . não é uma forma de legitimação e sim uma solução de emergência" (196). A função da eleição consiste em conceder

ao eleitor a oportunidade de exprimir-se, sem nenhuma finalidade objetiva, permitindo a "ab-reação" satisfatória dos impulsos de protesto ou apoio. Se o "eleitor" já não determina os conteúdos das decisões coletivas obrigatórias, pelo menos a instituição da eleição e do princípio majoritário alimenta sua convicção de que somente ele, e *ninguém mais*, decide em última instância sobre a composição dos Parlamentos e Governos. Sem dúvida, esse mesmo efeito poderia ser obtido com um par de dados.

Daí decorre que as eleições e decisões majoritárias são mecanismos com os quais o sistema político concretiza sua "auto-legitimação", instigando o cidadão a receber as decisões que ele não tem condições de influenciar, com uma atitude de "aceitação imotivada" (28). Se esta análise parece procedente e "realista em muitos dos seus argumentos, é "irrealista" na medida em que contradiz tanto a interpretação oficial que apresenta as instituições da eleição e do principio majoritário como meios de atuação da "soberania popular" quanto a "auto-interpretação" pré-científica, realizada pelo eleitor e pelas maiorias. A força de convicção da análise de Luhmann é portanto auto-destrutiva. Se os eleitores se deixassem "esclarecer" pelo sociólogo sobre a verdadeira função de seu voto, não poderia mais exercê-la, da mesma forma que não é possível propositalmente cometer um erro, ou chegar, por um mero ato intencional, à consciência de si.

Uma terceira reação possível à análise das condições contextuais e de aplicação ao principio majoritário consiste em levar a sério *tanto a violação empírica da aspiração normativa que lhe é imanente* quanto a própria *realidade social dessa aspiração* procurando — mais do que é hoje o caso — possibilidades de atender a essa aspiração-, por meio de modificações e emendas institucionalmente adequadas do próprio principio majoritário, bem como de suas condições de aplicação.

Este problema "construtivo" pode ser resolvido de duas maneiras alternativas. For um lado, pela limitação do campo de aplicação do princípio majoritário, e, por outro, através de sua ampliação. No que diz respeito à primeira alternativa, temos à nossa disposição um amplo instrumental, cujos diferentes elementos

podem ser (e estão sendo) empregados em múltiplas combinações, a fim de restringir o princípio majoritário e diminuir os seus efeitos perversos. A seguir serão mencionados alguns deles:

— Procedimentos decisórios federais, aos quais se atribuiriam por um lado a função de proteção das minorias e, por outro, a de depurar processos decisórios do oportunismo político-eleitoral. Como fator limitativo para o desempenho da primeira função, é necessário apontar para o fato de que muito poucas minorias estão concentradas em unidades específicas da federação (Abromeit, 1981) e de que existem, além disso, "minorias dentro de minorias" (Dahl, 1956). Quanto à segunda função seria necessário mencionar, pelo menos para o caso da República Federal da Alemanha, os resultados correspondentes levantados por Lehmbruch (1976).

— A descentralização e a centralização poderiam ser utilizadas para a solução dos problemas mencionados no item III (e), que consistem todos na falta de ajustamento espacial e social entre afetados e participantes. O limite de tais correções se encontraria, por um lado, nos efeitos externos em rápida ascensão, e nos custos de coordenação; e, por outro lado, na baixa capacidade de desempenho dos órgãos supranacionais voltados para o tratamento centralizado dos problemas da legislação.

— Fortalecimento dos *componentes proporcionais* da legislação eleitoral e dos procedimentos parlamentares para a elaboração de leis. Os perigos estariam aqui na formação de "grandes coalizões latentes", que já não podem operar através de decisões majoritárias, mas somente através de compromissos negociados, expondo-se, por isso, aos perigos alternativos do obstructionismo e do imobilismo.

— Consolidação processual da *proteção das minorias* (eventualmente também da maioria) mediante o uso mais freqüente das exigências de quorum, ou de maiorias *qualificadas*. Também aqui nos deparamos com o problema do bloqueio decisório (que, em certas circunstâncias, precisa ser tolerado).

— Um reforço dos *direitos básicos e garantias* institucionais da Constituição, bem como "catálogos negativos" legais, que teriam de

ser "imunizados" contra as usurpações da "maioria" (especialmente em relação aos problemas III-a e III-c).

— Medidas para o fortalecimento da *autonomia* e da *competência decisória* dos eleitores ou dos Deputados. Elas teriam a finalidade de evitar os problemas discutidos no tópico III-b, através da educação política, novas formas de comunicação entre ciência e opinião pública, fortalecimento material e institucional da liberdade de imprensa e da ciência, fortalecimento institucional, material e pedagógico do processo de formação "racional" da vontade política, limitando-se o controle exercido sobre este processo pelos partidos políticos.

— Mecanismos de legitimação e de regulamentação de conflitos na relação entre os cidadãos afetados e a *administração* com a finalidade de equilibrar o "desnível de intensidade" (veja tópico III-d), reforçando as formas de ajuda mútua, da administração própria e de autonomia dos clientes; reduzir correspondentemente as regulamentações legais excessivamente minuciosas e alargar os espaços de flexibilidade administrativa no programa de implementação; experimentar em geral formas de participação dos cidadãos "sintonizadas com os objetivos da administração" incluindo novas formas da "especialização dos eleitores", ou do "eleitorado por área de especialidade" (Horn, 1980).

— Ampliação dos direitos de participação, assegurados pelo Estado social, e do controle dos mecanismos de "pressão" e de "coação" econômica, mencionados no tópico III-g, através da utilização extensiva dos instrumentos da socialização, e esforços "protecionistas" correspondentes, com vistas a mitigar as "pressões objetivas" de caráter extra-econômico e político-militar.

— Introdução de "votos eventuais" na legislação eleitoral, a fim de combater os "efeitos de desencorajamento" produzidos pela cláusula dos 5 por cento (cfe. III-b) (vide Wagenbach, 1980).

Essa enumeração tem um caráter meramente ilustrativo. Não é nem completa, nem sistemática, nem necessariamente consistente, e não pretende constituir um programa de ação político-constitucional.

Sua intenção é indicar em que medida, dentro de que limites e, em parte com que efeitos colaterais, o princípio majoritário pode ser combinado com outras regras de procedimento, limitando-se os seus efeitos problemáticos, anteriormente discutidos.

O outro caminho para a solução "construtiva" do problema, ou seja, a ampliação do princípio majoritário, só aparentemente é contrário ao primeiro. Esta ampliação poderia significar que o princípio majoritário estivesse sendo aplicado a si mesmo; ou seja, os objetos, as modalidades e os limites da *aplicação* do princípio majoritário como tal são submetidos à aprovação da maioria. Uma "reflexividade" desse tipo não existe nas formas usuais da decisão majoritária, por ocasião das eleições e votações. Nelas todos os parâmetros da situação decisória são pré-fixados por negociações, regulamentações legais ou ordenamentos hierárquicos anteriores. A decisão a ser tomada é mera opção entre sim/não/abstenção, ou entre as alternativas A, B, C, ...N. As outras alternativas, não previstas no procedimento, seriam apenas a não-participação e o uso "abusivo" do procedimento para exprimir preferências não-solicitadas, i. é., opções por alternativas não-previstas. Ambas as possibilidades são consideradas "inválidas" e, em caso de voto obrigatório, até mesmo como ilegais, sendo anuladas pela própria seqüência do procedimento. Os eleitores, não podem, por conseguinte, (pelo menos durante a votação) pronunciarse sobre os seguintes parâmetros:

— se uma questão pode ou não ser decidida por eleição ou votação;

— os candidatos e temas alternativos (exceção limitada: as "primárias" americanas);

— o momento da eleição, duração da campanha eleitoral e dos debates, bem como a data da próxima eleição;

— a determinação de quem tem direito de voto, do quorum e das minorias que podem bloquear o processo;

— as modalidades da transformação de decisões eleitorais em distribuição dos assentos no Parlamento (voto majoritário/voto proporcional), a transformação dessa distribuição em Governo

(formação de coalizões) e desse Governo em programas legislativos e decisórios, e objetivos políticos;

— o grau de "desagregação", ou de agregação dos temas em termos sociais e espaciais, ou seja, se o mandato global conferido pela maioria é válido para os níveis comunal, estadual e federal e se deve ser estendido para categorias outras de interessados participantes, definidas segundo outros critérios.

A extrema rigidez da moldura geral dentro da qual as decisões majoritárias são adotadas, pode sem dúvida ser flexibilizada no interesse da elevação de seu potencial de legitimação, em si extremamente duvidoso, em vista das razões anteriormente mencionadas. Evidentemente não se pode decidir tudo ao mesmo tempo, e nesse sentido a aplicação reflexiva do princípio majoritário apresenta certos limites. Outra limitação resulta do fato de que decisões majoritárias sobre modalidades de procedimento para decisões majoritárias a serem tomadas podem, sem dúvida, estar inspiradas nos efeitos que as maiorias "objetivas" esperam das alternativas de procedimento a serem decididas. Isto poderia conduzir ao fato de que uma maioria existente impõe um procedimento que estabiliza a sua posição. Um argumento contra essa afirmação é o fato de que as conseqüências materiais da escolha de um procedimento nem sempre são conhecidas e calculáveis, de modo que o debate em torno do procedimento "correio" teria de ser travado, pelo menos em parte, em termos da sua conveniência, justiça e equidade. De resto, exemplos históricos podem mostrar que uma problematização do procedimento ocorreu também quando os proponentes podiam esperar, pelo menos temporariamente, perdas de sua posição, depois de alterado o procedimento (exemplo: partidos operários se empenharam na legalização do voto feminino). Tais iniciativas podem inversamente deixar de ocorrer, mesmo que haja perspectivas tentadoras para vantagens políticas eleitorais. Exemplo: a decadência da social-democracia nas cidades decorre das altas proporções de estrangeiros ao total da população residente. Com isso, parte do reservatório eleitoral clássico desse partido, ou seja, o operariado sofre uma perda factual do direito de voto. Mesmo assim só

se verificam raras tentativas, por parte do Partido Social Democrata, de propor a introdução do direito de voto comunal para estrangeiros.

Tais figuras "reflexivas" não são de todo desconhecidas pelo direito eleitoral vigente. Assim, por exemplo, o direito eleitoral comunal da Baviera, de Baden Wuerttemberg e, ultimamente, o de Niedersachsen, põem à disposição do eleitor, através das técnicas da "acumulação" e outras, não somente a escolha *entre* alternativas *pré-determinadas* com relação a candidatos, mas também *a escolha das próprias alternativas*. O mesmo valeria para uma alteração do direito eleitoral que permitisse os "votos eventuais" (cfe. Wagenbach, 1981): o eleitor poderia indicar de que modo seu voto deverá ser avaliado, se ocorrerem certas contingências (por exemplo, se um partido alcança os cinco por cento ou não, se uma coalizão de Governo é formada ou não).

Finalmente, existe o plebiscito, previsto em várias constituições estaduais da Alemanha Federal, uma modalidade processual (evidentemente limitada e difícil de concretização) para decidir quais as questões que em um momento determinado devem ser retiradas do procedimento rotineiro parlamentar para serem colocadas em outro trilho processual.

A partir das reflexões acima, concluímos que seria possível realizar votações majoritárias processuais sobre certos temas decisórios, mediante as quais poderiam ser abordados inúmeros temas conflitivos que, no momento, não estão sendo regulados, por seu caráter político explosivo, como ecologia, política energética, saneamento urbano, construção civil, política de trânsito, política das mulheres e da família. Todas essas áreas políticas se caracterizam pelo fato de dependerem de decisões que serão tomadas "por todos" (de forma mediata), mas cujos custos e efeitos atingem categorias da população mais ou menos nitidamente delineadas. Temos aqui exemplos para os problemas acima discutidos nos tópicos III-a, III-c e III-d. Por isso é importante democratizar as próprias decisões sobre procedimentos, em vez de defender de forma esquemática e doutrinária o conteúdo democrático do princípio majoritário. Não é de modo algum certo (e seria surpreendente se o fosse), que a maioria decidirá sempre que a maioria deve sempre decidir. No

entanto, seria plausível e imaginável que, segundo a distribuição específica de custos e benefícios pressupostos por um determinado tema de decisão, houvesse um desvio maior ou menor com relação a essa regra majoritária esquemática — fixando-se, por exemplo, moratórias, catálogos negativos, regras de quorum, repetições de votação, redefinições (ligadas a certos temas) de círculos eleitorais, delações de decisões a certos grêmios, redefinição do direito de voto segundo categorias de pessoas, etc. O recurso contínuo e relativamente sem entraves a decisões processuais, anteriores às decisões sobre coisas e pessoas, reduziria é verdade, parte da "vantagem" altamente ambivalente do princípio majoritário: a rapidez das decisões produzidas. Esta perda, no entanto, seria compensada caso se promovesse o reconhecimento público de que o princípio majoritário não garante, em absoluto, "por si mesmo", a justiça e a adequação das decisões políticas, mas somente no momento em que tiver sido submetida ao exame majoritário dos cidadãos a questão da aplicabilidade do princípio majoritário em certas situações decisórias concretas.

NOTAS

1) Por indicações e críticas feitas a uma versão anterior deste manuscrito agradeço a: V. von Alemann, B. Guggenberger, C. Koch, J. Kocka, V. K. Preuss, G. Vobruba e H. Wisenthal.

2) Como mecanismo auxiliar adicional para a diminuição do problema de desnível da intensidade discute-se — não somente para o nível parlamentar — troca de votos ("logg-rollmg") (de. Tullock 1959). Para o *eleitor* surge uma possibilidade de expressar positivamente intensidades somente na medida em que ele — através de outros meios de expressão de sua vontade política (demonstração, greve política, boicote, etc.) — tem a possibilidade de reforçar 3 seu voto, e na medida em que essas formas de expressão não sejam consideradas ilegais ou desacreditadas como pressões plebiscitárias (como ultimamente ocorre na RPA), mas sim respeitadas como complementações necessárias da eleição majoritária (cfe. Hirschmann 1979:60 ss.). Mas também neste caso ainda não resulta uma via de procedimento inequívoca segundo a qual a quantidade e a intensidade pudessem ser contabilizadas.

BIBLIOGRAFIA

- Abromeit, H., *Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung*, manuscrito, Wuppertal 1981.
- Anderson, C. W., *Political Design and the Representation of Interest, Comparative Political Studies* 10 (1977), Nr. 1, 127-152, reimpresso em Hmitter/Lehmbruch (eds.). *Trends toward Corporatist Intermediation*, 271-297.
- Antoni, M., "Grundgesetz und Sperrklausel", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 11 (1980, 93-109).
- Benjamin, R., *The Limits of Politics, Collective Goods in Postindustrial Societies*, Chicago: University of Chicago 1980. Berg, E., *Democracy and the Majority Principle. A Study in Twelve Contemporary Political Theories*, Kopenhagen 1965.
- Basso, L., *Rosa Luxemburgs Dialektik der Revolution*, Frankfurt/M.; Europäische Verlagsanstalt 1972.
- Dahl, Robert A., *4 Preface to Democratic Theory*, Chicago: The University of Chicago Press 1956.
- Dahl, R. A., Lindblom, C. E., *Politics, Economics and Welfare*, New York 1953.
- Elster, J., Risk, "Uncertainty and Nuclear Power", *Social Science Information*, 18 (1979) 371-400.
- Elster, J. *Three Lectures on Constitutional Choice*, manuscrito, Oslo, Juni 1981.
- Fach, W., "Demokratie und Mehrheitsprinzip", *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 61 (1975), 200-222.
- Gierke, O. v. "Über die Geschichte des Majoritätsprinzips", *Schmollers Jahrbuch* 39 (1915) 565 e seguintes.
- Gittermann, V., "Jean Jaques Rousseau und die Problematik der modernen Demokratie", *Deutsche Universitätszeitung*, 13 (1958), 85-90.
- Gransow, V./Offe, C., "Politische Kultur und Sozialdemokratische Regierungspolitik", *Das Argument* 23 (1981) 128, 551-564.
- Guggenberger, B., *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie. Von der Ökologiebewegung zur Umweltpartei*, Stuttgart, Konlammer 1980.
- Hamm-Brucher, H., "Aktuelle Probleme der demokratischen Entwicklung", *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung* Nr. 81 v. 22, September 1981, 716 ss.
- Hilferding, R., "Das historische Problem", *Zeitschrift für Politik* 1 (1954) 293 ss.
- Hirschman, A. O., *Private and Public Happiness and their Alternating Pursuits*, Ms. Princeton 1979.
- Hoffman, H., "Langzeitrisiko und. Verfassung. Eine Rechtsfrage der atomaren Entsorgung", *Scheidewege*, Heft 4, 1980, 449-479.
- Horn, G. H., *Wählerspezialisierung. Ein Langzeitproblem der Demokratie*, Frankfurt: Lang 1980.
- Jellinek, G. *Das Recht der Minoritäten*, Wien 1898.
- Kielmansegg, P. Graf. *Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart: Klett 1977.
- Kirchheimer, O., *Wandlungen der politischen Opposition: Politik und Verfassung*. Frankfurt a. M. Suhrkamp 1964, 123 ss.
- Kitschelt, H., *Kernenergiepolitik. Arena eines gesellschaftlichen Konflikts*, Frankfurt: Campus 1980.
- Krauch, H., *Computer-Demokratie*, Düsseldorf: VDI-Verlag, 1972.
- Kriele, M. *Einführung in die Staatslehre*, Reinbek, Rowholt, 1975.
- Krippendorff, E., "Legitimität als Problem der Politikwissenschaft", *Zeitschrift für Politik* 9 (1962) 1-11.
- Lehmbruch, G., *Parteientwicklung und Bundesstaat*, Stuttgart etc.: Kohlhammer 1976.
- Locke, J., *Two Treatises on Government* (1690).
- Luhmann, N., *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, Berlin: Luchterhand 1969.
- Mez, L. Wolter, U. (ed.). *Die Qual der Wahl*, Berlin: Olle e Wolfcer 1880.
- Nadel, M. V., "The Hidden Dimension on Public Policy, Private Governments and the Policy-making Process", *The Journal of Politics* 37 (1975), 2-34.
- Nairn, T., *Nationalismus und Marxismus; Anstoss zu einer notwendigen Debatte*, Berlin: Rotbuch Verlag 1978.
- Novy, K., *Strategien der Sozialisierung*, Frankfurt: Campus 1978.
- Offe, C., "Die Logik des Kleineren Übels", em: *Die Zeit* Nr. 46 v. 9 November 1979.
- Offe, C., "Konkurrenzpartei und Kollektive politische Identität em: Rotii. R. (2 ed.), Parlamentarisches Ritual und Politische Alternativen, Frankfurt: Campus 1980, 26-42.
- Offe, C., "Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation", em: Ebbighausen. R. (ed.) *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt: Edition Suhrkamp 1976, 80-105.
- Pareman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970.
- Riker, W. H., "Implications for the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *The American Political Science Review*, 74 (1980), 432-458.
- Riker, W. H. *A reply to Ordeshook and Rae*, *ibid*, 456-458.
- Rustin, M., "Different Conceptions of Party: Labour's Constitutional Debates", *New Left Review* Nr. 126 (March/April) 1981. 17-42.
- Scheuner, U., *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1973.
- Schmitter, P. C., Lehmbruch, G. (eds.). *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London: Sage 1970.
- Schumpeter, J., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (1942), 3. edição, München 1972.
- Therborn, G., "The Rule of Capital and The Ride of Democracy", *New Left Review* no. 103 (May-June 1977), 3-41.
- Thranhardt, D., *Das Eigeninteresse der Deutschen am Wahirecht für Ausländer*, Ms. Münster 1981.
- Thurrow, L. *The Zero Sum Society*, New York: Basic Books 1980.
- Tocqueville, A. de., *De La Democratie en Amerique*. Paris 1836.

- Tullock, G., "Problems of Majority Voting", *Journal of Political Economy*, 67 (1959), 571-579.
- Varain, H. J.. "Die Bedeutung des Mehrheitsprinzip im Rahmen unserer politischen Ordnung" *Zeitschrift für Politik* 11 (1964) 239-250.
- Wagenbach, K., "Anfrage eines Freibeuters angesichts der Bundestagswahl". *Freibeuter* H 4, 1980, 170-173.
- Walser, M., Händedruck mit Gespenstern", em J. Habermas (ed.), *Stichworte zur Geistigen Situation der Zeit*. Frankfurt: Suhrkamp 1979, vol. 1, 39-50.

Nota do autor: Os seguintes títulos não puderam mais ser considerados:

- C.Gusy, "Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat", *AÖR* 106 (1981), 329-354.
- U. Muller-Plantenberg, "Mehrheit und Minderheit zwischen Macht und Markt: *Leviathan* 10 (1982), 239-253.