

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Reitor*  
Lauro Morhy

*Vice-Reitor*  
Timothy Martin Mulholland

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Diretor*  
Alexandre Lima

CONSELHO EDITORIAL

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



**40 anos**  
Editora Universidade de Brasília



Robert A. Dahl

## Sobre a democracia

*Tradução*  
Beatriz Sidou

EDITORA  
  
**UnB**

## Capítulo 4

### O que é democracia?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Os critérios de um processo democrático

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

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

planejamento  
relações  
membros  
associação

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

#### FIGURA 4. *O que é democracia?*

A democracia proporciona oportunidades para:

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

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

#### Por que esses critérios?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Algumas questões decisivas

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

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

### Palavras sobre palavras

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

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

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

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

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

*Estado : jurisdição / território / força*

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

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

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

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

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

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

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

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

Agora nos voltaremos para essas complicadas questões.

## Capítulo 5

### Por que a democracia?

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

#### *Palavras sobre palavras*

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

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

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

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

A democracia apresenta conseqüências desejáveis:

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

Além disso, as democracias modernas apresentam:

9. A busca pela paz
10. A prosperidade

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GUERRA É COISA DE REGIME AUTORITÁRIO  
... COMO TANTO DE GUERRA?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### As vantagens da democracia: resumo

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

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

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