

<sup>74</sup> Ver os volumes 5, 6 e 7 da obra de Burdeau *Traité de science politique*, esp. os dois últimos, especificamente dedicados a uma *démocratie gouvernante*.

<sup>75</sup> Ver R. Michels, *La sociologia del partito politico* (Torino, 1912), p. 24-7.

<sup>76</sup> A questão é tratada no capítulo 6, seção 9, onde a bibliografia é apresentada na nota 108.

<sup>77</sup> Esse ponto é reforçado pela distinção entre opinião “popular” e “pública” vigorosamente apresentada por Robert Nisbet (“Public opinion versus popular opinion”, *Public Interest*, outono de 1975). Na visão do autor, a opinião “que pode ser obtida de qualquer pessoa sobre qualquer assunto, mesmo complexo ou remoto, com meras perguntas” (p. 185) é uma distorção enorme do que opinião pública significa para os autores que elaboraram esse conceito.

<sup>78</sup> Morris P. Fiorina, *Retrospective voting in American national elections* (New Haven, Yale University Press, 1981), desenvolve muito bem a questão numa teoria de recompensa-punição do voto retrospectivo.

<sup>79</sup> Essas considerações são introduzidas em minha discussão anterior do modelo cascata de formação de opinião, seção 3 acima.

## 6 A democracia vertical

*Uma sociedade sem liderança não é  
uma sociedade, pois onde quer  
que dois homens ou mais formem uma  
sociedade e vivam juntos, não  
existe comportamento sem controle,  
sem restrição, ou que não  
sofra influências.*

F. S. Haiman

### 6.1 O princípio de maioria e a regra da minoria

A política está relacionada, em sua maior parte e na maior parte do tempo, com subordinação, supra-ordenação e coordenação — em essência, com a estruturação hierárquica das coletividades, a que darei o nome de *dimensão vertical* da política. A política também está relacionada a uma *dimensão horizontal*, mas essa dimensão só se salienta nas democracias e, historicamente, compartilha de seu destino; a dimensão horizontal deixou de caracterizar a política com a queda da *polis* grega e só no século XX voltou a entrar na teoria e prática políticas de forma significativa. Isso fica muito claro com o desenvolvimento do vocabulário político a partir da época de Aristóteles. O único termo latino que mantém a visão horizontal de política dos gregos é *respublica*, cuja tradução mais próxima em língua inglesa é *common weal* (bem-estar, felicidade, prosperidade de

todos). Todos os outros termos desenvolvidos durante a Idade Média — como *principatus, regnum, dominium, gubernaculum* — referem-se à verticalidade da política. O mesmo se pode dizer das contribuições distintas de Maquiavel e Bodin, respectivamente, os termos Estado e soberania. E, ainda hoje, o vocabulário político que se aplica a toda e qualquer sociedade política — poder, domínio, comando, coerção, governo, Estado — diz respeito, tipicamente, à dimensão vertical, não à dimensão horizontal<sup>1</sup>.

À luz da distinção entre política vertical e horizontal, é evidente que, no capítulo anterior, nosso foco foi a *democracia horizontal*. A opinião pública, a democracia eleitoral, a democracia participativa, a democracia de referendo — representam todas uma implementação e uma difusão horizontal da democracia. Esse é um ponto de partida correto, pois a singularidade da democracia reside precisamente em estabelecer, ou restabelecer, a dimensão horizontal da política. No entanto, democracia não é anarquia — falta ou ausência de comando. A opinião pública, as eleições, a participação e um *demos* que decide (de uma forma ou de outra), representam os alicerces do edifício; mas os alicerces, embora essenciais, são algo que sustentam uma construção que lhe é sobreposta. É hora, portanto, de examinar a democracia como um sistema de governo e, mais genericamente, estudar a estruturação vertical da democracia — a *democracia vertical*, em síntese. Se a democracia eleitoral engloba tipicamente o plano horizontal da democracia, sua seqüência ou complemento é a democracia representativa. Mas a estruturação vertical da democracia levanta questões que não podem ser solucionadas pela teoria da representação. A questão espinhosa é: como a regra da maioria se articula, afinal, com a regra da minoria? O mérito da questão (assim formulada) é que nos leva a examinar de perto os termos regra, maioria e minoria.

Vamos começar analisando o termo “regra” (*rule*), que pode ser usado em mais de um sentido. Embora seja claro que, em inglês, a palavra *rule* seja usada no sentido de *princípio* (critério ou método) ou como *poder substantivo* (*rulership*), o que freqüentemente não é claro é qual dos dois sentidos está sendo empregado. A mesma frase pode fazer muito sentido com um ou com os dois significados. Para evitar a ambigüidade, quando *rule* é usada no seu primeiro sentido,

convém utilizar, na íntegra, os termos *regra do jogo*, ou princípio, critério. Em relação ao segundo significado — *rule* no sentido de poder substantivo de governo — o problema é que existem governos e governos. O modo pelo qual Stalin exercia o poder tem pouco em comum com o governo de F. D. Roosevelt, se é que tinha algo, isto é, existe um mundo de diferença entre um *governo ditatorial* e um *governo democrático* — uma diferença que pode ser traduzida (como acabei de sugerir) dizendo “liderança” sempre que nos referirmos mais ao sentido de “liderança” do que ao de comando<sup>2</sup>.

Assim, a contradição aparente entre regra da maioria e regra da minoria pode resultar apenas das palavras empregadas no enunciado. Se a relação que estamos considerando for entre um critério (*regula*) e quem o aplica (*regulator*), a contradição desaparece. Em primeiro lugar, não apenas um *princípio* de maioria não é um *poder* substantivo da maioria, como toda a arquitetura da democracia torna extremamente implausível que esse poder derive daquele princípio. Em segundo lugar, a *regra* da minoria pode ser descritivamente enganosa e passível de contestação por dois motivos: (a) a democracia produz minorias (no plural), não uma minoria no singular; (b) a democracia não permite “comandar” no sentido mais forte da palavra, apenas no sentido vago traduzido por liderança ou direção.

Voltando um passo, devemos ter em mente que o que está sendo investigado é uma interação extremamente complexa e global entre governados e governantes. Essa interação consiste em um processo de múltiplos estágios e facetas, onde majorias e minorias concretas materializam-se (e eventualmente se dissolvem) de várias formas e em vários níveis. Vamos tentar desemaranhar essa interação complicada à medida que formos avançando. No início, só dois pontos estão definidos: onde o processo começa, e o que se propõe evitar. O processo começa com a regra do jogo que estabelece como os conflitos devem ser resolvidos; e a regra (método) é o princípio de maioria. Quanto ao propósito, foi eloqüentemente prefaciado por Hamilton: “Dê-se todo o poder a muitos, eles oprimirão poucos. Dê-se todo o poder a poucos, eles oprimirão muitos”<sup>3</sup>. O propósito, então, é evitar dar “todo o poder” a muitos ou a poucos, distribuindo-o em turnos e/ou simultaneamente entre majorias e minorias.

## 6.2 A tirania da maioria

Devemos agora desembaraçar os contextos ou circunstâncias em que os termos maioria e minoria são usados de maneiras variadas. Os contextos que requerem uma consideração em separado são, no mínimo, três: (a) estruturas e processos constitucionais; (b) arenas eleitorais e de votação; e (c) a sociedade em geral. Digamos que a relação maioria-minoria tem três importantes aglomerados de significados contextualizados:

constitucional;  
eleitoral (de votação);  
social.

No *contexto constitucional*, a preocupação é com as minorias, não com as maiorias. Mais precisamente, o problema que passa ao primeiro plano nesse contexto é que a minoria ou minorias devem ter o direito de se oporem, o direito de oposição<sup>4</sup>. É aqui que a expressão “regra da maioria e direitos da minoria” adquire seu significado mais preciso e uma proeminência particular. Se a oposição é tolhida, hostilizada ou reprimida, podemos falar então de “tirania da maioria” no sentido constitucional da expressão. Mas existe um outro significado constitucional de tirania da maioria, que Madison e Jefferson chamavam de “despotismo eletivo”. O que temiam era o despotismo de um órgão governamental sem as restrições de uma divisão do poder: um órgão eletivo (um parlamento, mas especificamente sua câmara baixa) que concentraria em suas mãos um poder ilimitado e, por isso mesmo, um poder tirânico<sup>5</sup>. Que seu temor era bem justificado ficou evidente logo depois pelo *gouvernement conventionnel* da Revolução Francesa, realmente uma encarnação perfeita do despotismo eletivo. Mas o despotismo eletivo considerado por Madison e Jefferson não se refere de fato à relação entre maioria e minoria, mas ao princípio de que o poder indiviso é sempre um poder excessivo e perigoso. Assim sendo, a tirania da maioria que adquire importância na perspectiva constitucional é a que se relaciona aos *direitos da minoria*, e especialmente ao fato do direito de oposição ser ou não respeitado.

No *contexto eleitoral*, o argumento assume uma dimensão inteiramente diferente. Aqui o foco se situa exclusivamente no princípio de maioria, isto é, na “maioria” compreendida como uma regra do jogo. E o argumento é, muito simplesmente, que quem quer que vote com a maioria (isto é, como a maior parte dos eleitores) está do lado vencedor. Inversamente, quem quer que vote com a minoria (não conseguindo, portanto, ligar-se a uma maioria), está do lado perdedor. Seu voto não conta para nada. Portanto, numa eleição, “minoria” indica apenas aqueles que devem submeter-se à vontade da maioria (mesmo que se trate de uma maioria simples). Assim, a questão é que, ao votar, a *minoria não tem direitos*: consiste daqueles cujos votos são votos perdidos — ponto<sup>6</sup>. A implicação é que, num contexto eleitoral, a expressão “tirania da maioria” é inaplicável e sem sentido.

É claro que, embora cada ato de votar seja um ato finito e único, quando votamos podemos iniciar um *processo*, como acontece especialmente numa votação eleitoral. Embora o ato único de votar não deva ser confundido com o processo que eventualmente detona, não deve passar despercebido que o processo não apenas afeta a noção de “vencer”, como está fadado a multiplicar o número de perdedores. O eleitor vencedor é o eleitor que elege seu candidato (ou que vota numa lista partidária que consegue, em seu distrito eleitoral, ao menos uma cadeira). Mas, se passarmos a considerar a seqüência dos eventos, que é um processo de múltiplos estágios, é evidente que o eleitor pode vencer em nível de distrito eleitoral e, apesar disso, perder em outros níveis: em nível parlamentar (onde seu representante pode pertencer a um partido minoritário) ou ainda em nível governamental (quando seu partido é excluído do governo). A implicação do que acabamos de dizer é dupla. Em primeiro lugar, mostra a importância de tratar separadamente o *ato de votar* do *processo eleitoral*. Em segundo lugar, demonstra a questão levantada antes de que não podemos derivar uma *regra da maioria* (governo) do *princípio da maioria*. Uma das razões é que, se o princípio da maioria for aplicado em níveis sucessivos, um processo de múltiplos estágios pode muito bem eliminar, uma a uma, uma série de minorias que constituem a maioria da população votante inicial, do *demos* em geral.

Vamos nos voltar agora para o significado de “maioria” no terceiro contexto, isto é, no contexto da sociedade ou *societário*. O significado social do termo maioria é o significado caracteristicamente atribuído à expressão “tirania da maioria” por Tocqueville e por John Stuart Mill. O que preocupava Tocqueville e, mais tarde, Mill, era o perigo de uma tirania espiritual, isto é, de uma conformidade social extrema e sufocante. Aqui a relação maioria-minoria não tem mais importância em si, mas em seu efeito sobre e para o indivíduo. Em consequência, o foco passa para a relação da *sociedade com o indivíduo*. A antítese é entre maioria e liberdade do indivíduo, ou entre maioria e independência intelectual. “As repúblicas democráticas tornam o despotismo supérfluo”, disse Tocqueville, “porque a própria maioria traça um círculo formidável em torno do pensamento”<sup>7</sup>. E Mill escreveu:

Quando a própria sociedade é o tirano — a sociedade coletivamente em relação aos indivíduos isolados que a constituem [...] pratica uma tirania social mais formidável que muitos tipos de opressão política, pois [...] deixa poucos meios de escape, penetrando muito mais profundamente nos detalhes da vida e escravizando a própria alma. Portanto, proteção contra a tirania do magistrado não é suficiente: é necessário proteção também contra a tirania da opinião e do sentimento dominante, contra a tendência da sociedade impor [...] suas próprias idéias e práticas como regras de conduta àqueles que discordam delas [...] e obrigar todas as personalidades a se ajustarem a seu próprio molde<sup>8</sup>.

No que se disse acima, há referência a uma espécie de maioria substantiva, e não ao critério ou princípio da maioria. Além disso, o que Mill descreve tem pouco a ver com a tirania majoritária, mas sim (segundo suas próprias palavras) com a “tirania social”. Seja como for, o que ele diz não é muito convincente. Não estou dizendo que as coletividades não controlem e eventualmente não oprimam seus membros individuais, mas que a tirania social de Mill precede de muito a democracia e não parece ter muita relação com ela. As comunidades de cidades pequenas e de vilarejos sufocam facilmente a individualidade exatamente da forma descrita por ele; mas este é apenas o lado desagradável da “comunalidade”, a desvantagem negligenciada pelas idealizações das comunidades e da vida comunitária.

Uma comunidade puritana dos tempos antigos era muito pior — com respeito ao que Mill temia e lamentava — que qualquer coisa que ele tenha visto em sua época. Devemos, portanto, desprezar o argumento de Mill? E, em consequência, devemos desprezar também o que diz Tocqueville?

Eu não iria tão longe. Pois Tocqueville tinha de fato razão ao falar de tirania da maioria — algo que se perde quando seu conceito é traduzido como “tirania social”. A questão é que o princípio da maioria (notem que já passei para o princípio) acrescenta um elemento de legitimidade, um *direito*, ao que de outra forma seria simples *fato*, ou seja, o fato de que a conformidade social existe e implica custos e excessos. O argumento de Tocqueville não é bem esse<sup>9</sup>. Mas sugere que há uma razão para relacionar a noção de maioria com nossos receios da tirania social. Sua razão é que “a tendência da sociedade impor suas próprias idéias e práticas”, isto é, de impor a conformidade, encontra no princípio de maioria um princípio de legitimação. E se for essa a nossa interpretação (das entrelinhas) de Tocqueville e Mill, então também o significado social da “tirania da maioria” merece atenção.

Antes de avançar mais, é bom recapitular. Primeiro, o princípio da maioria coloca o problema da proteção das minorias. Esse é, sobretudo, um problema constitucional. Nesse contexto procuramos, então, um princípio da maioria *limitada*, isto é, procuramos delimitar e moderar sua aplicação. Formulando a mesma questão ao inverso, se o princípio de maioria for ilimitado ou absoluto, temos então uma “tirania da maioria” no sentido constitucional da expressão. Essa qualificação não implica que a questão se reduza a medidas constitucionais. Quando voltamos a atenção para o problema de dar poder sem dar um poder excessivo, logo descobrimos que só os controles jurídicos não o resolvem. Essa é, porém, mais uma razão para enfatizar que uma maioria governante que esmague os direitos da oposição encarna realmente uma tirania da maioria. Portanto, nesse contexto, o alvo foi acertado em cheio.

Em segundo lugar, o princípio da maioria enfrenta o problema de constituir uma maioria governamental. Isso acontece quando o princípio da maioria se aplica ao processo de votação eleitoral. Nesse contexto, cada teste de maioria (pluralidade) elimina — nível por

nível — sua minoria correspondente. Para constituir uma maioria governamental, o critério de maioria só pode atuar, de cada vez, como um princípio segundo o qual o vencedor-leva-tudo. Segue-se daí que a expressão “tirania da maioria” não tem sentido no contexto de votação eleitoral. No fim do processo, pode ser que também uma minoria numérica de cidadãos emerja, a nível governamental, como a maioria vencedora. Aqui, então, a maioria é muitas vezes apenas a *maior minoria*.

Em terceiro lugar, o princípio da maioria pode agravar a tirania social (da forma descrita por John Stuart Mill) ao legitimá-la. Nesse aspecto, a tirania da maioria temida por Tocqueville e Mill — tirania sobre o indivíduo — continua sendo uma preocupação.

À primeira vista, pode parecer estranho que os autores que fundaram a democracia liberal — Madison, Jefferson, Tocqueville, Mill — tivessem uma preocupação muito maior com uma tirania da maioria (num sentido ou noutro) do que com uma tirania da minoria. Mas a reflexão mostra o contrário. Como a democracia substitui a tirania de uma minoria, e como seu princípio é que a maioria sempre tem razão, é prova de largueza de vistas que sua atenção tenha se voltado para o “perigo oposto”, para o perigo inerente ao novo princípio.

Outra questão digna de nota é que a análise do *princípio* não confirma o *poder de maioria substantivo* de muitos, das multidões ou, se quiserem, das massas. Não é difícil descobrir a razão disso. Quando se faz referência a um corpo institucionalizado (um governo, um parlamento, um partido), “maioria” refere-se a um tipo qualquer de *unidade operante* coesa e identificável. Mas quando se faz referência, como no caso em pauta, a coletividades de larga escala, dispersas, “maioria” refere-se em geral a um conjunto de *agregados efêmeros*. Uma maioria eleitoral é, em grande parte, produzida por uma ocasião eleitoral e, assim é, em grande parte, um produto do sistema partidário *qua* sistema de canalização<sup>10</sup>. Quanto às maiorias formadas em torno de questões, tendem a se dissolver e se recompor em torno de cada questão. Em termos gerais, a maioria dos cidadãos — a “maioria da massa” — é um processo de interminável amálgama e dissolução de miríades de grupos e indivíduos. Isso não significa que até mesmo uma maioria de massa não possa fundir-se e atuar, às vezes, como uma unidade operante. Mas uma maioria

de massa torna-se uma “maioria operante” somente quando adquire algum tipo de fixidez, ou coesão duradoura. Para isso acontecer, a maioria de uma população deve caracterizar-se por forte identidade de partido, de classe ou de raça. Nas democracias ocidentais, isso raramente ocorreu. A maior parte das vezes, as maiorias concretas de massa também são maiorias intermitentes e móveis que não conseguem sustentar ou produzir um “poder majoritário” em qualquer sentido exato da expressão. Assim, com relação às maiorias de massa, há pouca razão para temer uma tirania da maioria; e o ponto a reter é que, da *regra (método) da maioria* para se tomar decisões, não se pode derivar a existência de qualquer grupo que constitua a *maioria* e tome as decisões. O método de maioria indica apenas uma maioria matemática; não indica uma parte maior duradoura de uma coletividade<sup>11</sup>.

Observei que o objetivo geral é evitar dar “todo o poder”, quer às maiorias, quer às minorias. Nossa análise vai mostrar que é exatamente isso o que acontece. Em particular, ao longo do processo eleitoral de votação, maiorias concretas produzem minorias concretas, que por sua vez são submetidas ao critério de maioria — e isso ocorre em todos os níveis, do eleitorado de massa ao governo<sup>12</sup>.

### 6.3 Eleição, seleção e má seleção

A estrutura vertical da democracia baseia-se no ato de eleger e nas eleições — em eleições livres, periódicas e competitivas. E é nas eleições que a “regra da maioria”, tanto no sentido de poder concreto da maioria, quanto no de regra do jogo, é aplicada de maneira decisiva e plena.

Por mais surpreendente que possa parecer, a idéia do poder da maioria e, especificamente, do critério de maioria, não é anterior a Locke<sup>13</sup>. Quando Aristóteles falava do “governo de muitos”, descrevia um estado de coisas, não um critério padronizado de solução de controvérsias e de tomada de decisões. Quão pouco o poder grego de muitos era um critério é algo provado pelo fato de as democracias gregas em geral elegerem suas autoridades pela sorte, por um mecanismo de acaso. O autor medieval que ressuscitou a

idéia de soberania popular, Marsilio de Pádua, usava a expressão *major et valentior pars*: a parte maior e “mais capaz”. Durante toda a Idade Média, e também depois, a noção de *major pars*, da parte maior, nunca foi separada da noção de *melior pars*, da parte melhor. Embora se possa dizer que a partir de Locke o critério de maioria começa a emergir da forma como o conhecemos, isto é, como um critério quantitativo divorciado de atributos qualitativos, até a Revolução Francesa esse divórcio não se tornara aparente. Rousseau, por exemplo, não teve qualquer participação nesse processo, pois sua vontade geral era “geral” em virtude de ter a *qualidade* de um interesse geral, objetivo.

Por que o processo de aceitação do princípio de maioria foi tão lento e relutante? A resposta é, muito simplesmente, que o direito da maioria não equivale à “justeza” (*rightness*) da maioria. Em 1801, em seu primeiro Discurso Inaugural, Jefferson disse: “Embora a vontade da maioria deva prevalecer em todas as situações, essa vontade, para ser justa, deve ser razoável”. Jefferson deu o passo de atribuir prioridade ao princípio da maioria, em plena e declarada consciência de que o “justo” não pode residir apenas nos números. A objeção foi formulada de maneira incisiva algumas décadas depois por um *doctrinaire* francês, Royer-Collard: “A vontade de uma única pessoa, a vontade de muitos, a vontade de todos, é apenas uma força que pode ser mais ou menos poderosa. Nem obediência, nem o menor respeito é devido a essas vontades pura e simplesmente por serem vontades”<sup>14</sup>. E foi Taine, em 1875, quem soube resumir numa frase famosa o problema crucial: “Dez milhões de ignorâncias não constituem uma sabedoria”<sup>15</sup>.

O problema, ou a perplexidade, pode ser formulado da seguinte maneira: qual é o *direito* de uma simples quantidade? Por que o número maior tem um *valor* maior? Pessoalmente, duvido da existência de uma resposta decisiva a essa questão. Seja o que for que façamos para responder, a resposta depende de um fator quantitativo. Por exemplo: podemos analisar o princípio da maioria como uma implicação logicamente necessária da igualdade eleitoral e argumentar, de acordo com essa premissa, que cada vontade “tem o mesmo valor” que qualquer outra e, assim, quanto maior o número de vontades reunidas, tanto maior o “peso de seu valor” coletivo. Mas

esse e outros argumentos semelhantes estão longe de serem inatacáveis, pois a resposta ainda pode ser que os números criam poder, não direito. Uma maioria é uma quantidade — e uma quantidade não pode gerar uma qualidade.

Recentemente, Douglas Rae e Michael Taylor deram uma nova dimensão à defesa do critério de maioria, baseando-se na teoria das probabilidades. Rae assume, à moda rawlsiana, um “véu de ignorância” original. Na situação original, os indivíduos estão incertos quanto ao conteúdo da agenda e como os outros agirão com respeito a ela. Por isso a vontade individual prefere um critério de votação que minimize a probabilidade de apoiar uma posição derrotada, ou de se opor a uma causa vencedora — e o critério da maioria é um desses critérios, pois minimiza a probabilidade de que seu voto seja suplantado. Nas palavras de Rae, o argumento se desenvolve da seguinte maneira: “De acordo com o princípio da maioria, a frequência esperada (somada) dos eventos A e B está no mínimo e, segundo esse critério, a maioria está num nível ótimo. Isso, por sua vez, sugere[...] que o princípio de maioria maximiza a probabilidade de que nossa vontade individual (anônima) venha a obter o que deseja com respeito a uma determinada proposta. É isso, a longo prazo, sugere que o princípio de maioria otimizará a correspondência entre valores individuais e políticas coletivas”<sup>16</sup>. Tiro o chapéu para a engenhosidade da solução acima e, apesar disso, sinto que o argumento leva a plausibilidade e as probabilidades a um ponto de fuga. O teorema de Rae e Taylor supõe o acaso e frequências probabilisticamente significativas. Nenhuma das duas condições se verificam. Nenhum eleitor comum tem a menor probabilidade de sentir que o princípio de maioria é “o melhor” no sentido de lhe dar maiores chances de ser um voto perdido com menos frequência, nem, inversamente, de estar com mais frequência do lado vencedor. Se seu cálculo fosse esse, estaria errado, pois o eleitor não dispõe, durante seu tempo de vida adulta, de votações suficientes para essas frequências ocorrerem.

Mas por que analisar a justificativa do princípio da maioria com base nas chances de vencer ou em critérios de justeza? Por que não defender o princípio de maioria como Churchill defendeu a democracia, isto é, com o argumento de que é um critério horrível, só que os outros são piores? Afinal de contas, o que está sendo considera-

do é uma *técnica*, um instrumento. Toda sociedade precisa de regras de procedimento, de solução de conflitos e de tomada de decisões; e o princípio da maioria é o procedimento ou método que melhor satisfaz os requisitos da democracia. Essa é realmente minha opinião. No entanto, os instrumentos são instrumentos *para* — para alguma coisa. E chegou a hora de examinar mais de perto para que serve o instrumento e como funciona.

Acabei de dizer que o princípio da maioria é a regra de procedimento mais adequada para a democracia. É mesmo? Por que é melhor, por exemplo, que o princípio de unanimidade? A resposta evidente é que o princípio de maioria evita a paralisia, ao mesmo tempo que permite que grandes coletividades opinem<sup>17</sup>. Mas o princípio de maioria também é apresentado como um critério de tomada de decisões; e aqui sua “superioridade” não pode ser defendida incondicionalmente. A tomada de decisões é uma categoria muito ampla e que abrange fenômenos muito distintos. Os eleitores, como dissemos, decidem; mas as decisões eleitorais são muito diferentes das tomadas de decisão num processo de deliberação. Assim, o que um eleitorado decide não é o que um comitê decide; na verdade, a *decisão eleitoral* tem pouco em comum com a *decisão deliberativa*<sup>18</sup>. Em particular, as decisões eleitorais são, enquanto decisões, muito vagas; decidem apenas, ou em geral, “quem vai decidir”. Portanto, vamos reservar a idéia de tomada de decisão para a forma “de decidir sobre quem decide” e falar apenas, no contexto eleitoral, de eleição e/ou seleção. Assim, referimo-nos aqui ao *princípio da maioria enquanto instrumento eleitoral* (não enquanto instrumento de tomada de decisões). A questão agora é: como o princípio da maioria funciona enquanto instrumento eleitoral-seletivo?

Embora poucos o saibam, a forma de conduzir eleições, o voto secreto, a maioria simples *versus* a maioria qualificada, tudo isso e mais um pouco foi virtualmente reinventado e transmitido a nós pelos monges. Não há nada de surpreendente nesse fato. Desde o século VIII, as ordens monásticas enfrentam o problema de escolher seus superiores. Como os monges não podiam recorrer ao princípio da hereditariedade, nem à força bruta, tiveram de descobrir uma forma de escolher seus “dirigentes” através de eleições. Em consequência da experiência e dos experimentos realizados durante séculos, o cons-

titucionalismo eleitoral das várias ordens religiosas alcançou um refinamento e uma complexidade insuperáveis<sup>19</sup>. E o elemento constante e central desse constitucionalismo é precisamente como a *major pars* deve relacionar-se e ser condicionada pela parte melhor: a *sanior pars* ou a *melior pars*. Apesar do fato das ordens religiosas gozarem de condições ótimas, os monges sabiam muito bem que nem eles eram anjos e, por isso, nunca deixaram de aperfeiçoar a forma de escolher os mais capazes e os mais adequados, a forma de garantir que uma maioria dos piores não suplantasse a minoria dos melhores<sup>20</sup>.

Ao passarmos para o mundo leigo, vemos que o antigo regime desintegrou-se sobretudo porque o povo não aceitava mais uma sociedade cujo princípio organizador era o privilégio herdado — privilégio divorciado da capacidade e do mérito. Nosso mundo liberal-democrático nasceu da afirmação do princípio de que o poder injusto dos que não foram eleitos — daqueles que exercem o poder pelo direito de hereditariedade ou de conquista — fosse substituído pelo poder dos “escolhidos”. Os homens queriam escolher quem devia governá-los e exigiam o direito de substituir o mérito e a capacidade *autoproclamados* pela *sua* percepção do mérito e da capacidade. Nunca ouvi falar de uma sociedade interessada em ter um governo dos piores. Assim, o que distingue a democracia é o princípio de que ninguém pode proclamar-se, *a si mesmo*, como “melhor” que qualquer outro; isso deve ser decidido *pelos outros*. As eleições foram concebidas, então, como um instrumento de *seleção* no sentido qualitativo do termo. John Stuart Mill ainda é prova do fato de que, no começo, também em nossas democracias as eleições foram defendidas e instituídas como um instrumento quantitativo destinado a fazer uma escolha qualitativa, pois o objetivo de sua principal obra política é precisamente conceber um sistema de governo representativo em que o parlamento fosse constituído pela “própria elite do país”<sup>21</sup>.

Os projetos nem sempre dão o resultado esperado. À medida que o tempo foi passando, a ênfase quantitativa usurpou o lugar da ênfase qualitativa. Embora a intenção original fosse contar para selecionar, nas democracias de hoje o instrumento assumiu o lugar de seu objetivo. O princípio da maioria é acusado de ter-se tornado um mero “princípio da quantidade” governado pela máxima: obtenha tantos votos quantos puder, da forma que puder. Assim, temos um fac-símile

da lei de Gresham. Da mesma forma que as maçãs podres contaminam as maçãs boas, a lei da quantidade *desvaloriza a qualidade*. Se as eleições têm o objetivo de selecionar, na verdade selecionam mal ou erradamente, isto é, *selecionam ao inverso*. Segundo a lei dos números, as pessoas que merecem ser escolhidas são muito frequentemente excluídas pelas que não o merecem. No fim, a “liderança de valor” é substituída por uma liderança deficiente, por uma liderança sem merecimento<sup>22</sup>.

Responderão que nenhum instrumento só tem virtudes e nenhum defeito e que, de qualquer forma, a usurpação da ênfase qualitativa pela ênfase quantitativa é um processo inescapável, um fato inevitável. Talvez. Mas é igualmente verdade que a democracia, para existir, deve apoiar-se no valor. Como pode ser que o coro dos defensores do valor, que há pouco tempo vociferou de forma tão impressionante, tenha ficado tão impressionantemente silencioso em relação a essa questão? Afinal de contas, as eleições são o ponto de partida crucial da estrutura vertical da democracia. Se é verdade que as eleições selecionam mal, selecionam de fato às avessas, segue-se que grande parte daquilo que constitui a democracia começa com o pé esquerdo. Se os valores são importantes — como são para o coro dos defensores do valor e para mim — então a preocupação com o valor devia ser importante em todas as questões importantes.

Mas, a julgar pelo debate atual sobre sistemas eleitorais, é evidente que o problema da seleção e, nesse sentido, da qualidade da liderança, desapareceu inteiramente. Nossa atenção tem sido cada vez mais monopolizada pela questão da “representação exata”, de que forma precisa ou imprecisa os votos são traduzidos em cadeiras. Não tenho problema nenhum em relação a esse interesse, exceto que ele não pode tomar o lugar de outros interesses. Se os sistemas eleitorais produzem parlamentos que representam ou não seus eleitorados “proporcionalmente”, é uma questão. Se os sistemas eleitorais são processos seletivos que selecionam os piores, ou não, é uma outra questão. Que as eleições devam ter uma *função de espelhamento* é uma exigência legítima. Que as eleições devam ter uma *função seletiva* é, a meu ver, uma exigência igualmente legítima. Mas, segundo entendo, Ernst Barker foi o último grande autor a enfatizar (em 1942) que “não podemos abandonar a idéia de valor; não podemos entronizar

a maioria só por ser uma maioria e superior em quantidade. Temos de descobrir uma forma de vincular valor e quantidade como coisas inseparavelmente ligadas<sup>23</sup>. A década de 60 foi caracterizada pelo vigoroso retorno da preocupação com o valor. Apesar disso, são exatamente as pessoas que mais se queixam hoje em dia do pouco que os valores democráticos são respeitados, as que mais evitam procurar “uma forma de vincular valor e quantidade”. Questionarei mais tarde esse daltonismo fácil<sup>24</sup>. No momento, gostaria de sublinhar que o princípio da maioria não é um instrumento melhor que outros quando se torna um mero princípio de poder quantitativo. Se a lei dos números é hoje um fato, ela deve, mais ainda que muitos outros fatos, ser contrabalançada pela pressão do valor. Este capítulo trata disso. Pois uma democracia que sucumbe à inevitabilidade de uma liderança sem valor, de uma má seleção, é uma democracia que o próprio *demos*, a longo prazo, sente que não vale a pena preservar.

#### 6.4 Minorias e elites

Basta de “maioria” em seus múltiplos sentidos. Está na hora de enfrentar a “minoría”, não apenas em seus múltiplos sentidos, mas também na série superabundante de suas denominações: classe política, classe governante (dominante), elite(s), elite do poder, elite dirigente, minorias dirigentes, liderança e outras. Essa riqueza de denominações não implica de forma alguma que “minoría” desfruta da vantagem (em relação ao termo maioria) de dispor de um nome para cada sentido. Ao contrário, a riqueza de denominações que se referem a minoría só somou confusão à profusão: “Termos diferentes são usados para se referir ao mesmo conceito e diferentes conceitos são abrangidos pelo mesmo termo<sup>25</sup>”.

Vamos começar a limpar o terreno observando que todas as expressões lembradas acima se referem a algum tipo de parte menor *concreta*, não a “minoría” enquanto artefato de procedimentos democráticos (como a parte de uma população votante derrotada numa votação ou a parte menor de um parlamento). Em segundo lugar, quando o analista político se volta para a democracia vertical, não está interessado em qualquer tipo concebível de minoría subs-



tantiva, mas apenas nas minorias que constituem algum tipo de *grupo de controle*. É claro que as minorias religiosas, étnicas, lingüísticas e outras desempenham um papel importante na política; mas não entram no argumento vertical a menos que representem um grupo de controle político. Assim, podemos circunscrever o objeto de nosso estudo da seguinte maneira: a extensão e modalidade do *poder de controle* político de grupos menores que metade do universo sobre o qual tal poder é exercido. Não é preciso dizer que as *fontes* do poder político podem não ser políticas (podem ser econômicas ou outras). É preciso entender, portanto, que um poder controlador é *político* quando sua fonte principal é o exercício de uma função ou cargo político, e/ou quando atua por meio dos canais políticos e afeta as decisões dos que determinam as políticas concretas<sup>26</sup>.

Outra advertência preliminar diz respeito à diferença entre a questão de saber o que é uma minoria de controle e quem pertence a uma minoria de controle. A primeira questão refere-se a um problema conceitual, a segunda a um problema empírico. A tarefa conceitual é definir “grupos de controle” em relação a suas características e identificá-las, se houver diferença entre elas, com nomes diferentes. O problema empírico é verificar se os grupos de controle existem realmente e quem tem o controle de quê. Da análise conceitual exigimos uma estrutura e/ou tipologia, ao passo que a tarefa empírica é verificar que grupo de controle existe de acordo com a definição dada, isto é, com as características que lhe são atribuídas. A incapacidade de perceber as investigações conceitual e empírica em suas particularidades ou de utilizá-las na ordem certa — primeiro as conceituais, depois as empíricas — levou a uma “literatura teórica que lida com elites e poder [...] [que] chafurda num mar de confusão indescritível”<sup>27</sup>.

Os critérios para selecionar uma minoria são numerosos. Entre eles, dois são de enorme importância. O primeiro é o critério *altimétrico*. Um grupo de controle é um grupo que, na estruturação vertical das sociedades, localiza-se “no topo”. Desse modo, podemos dizer que, em todas as sociedades, o poder reside numa *classe de poder situada no topo*. O critério altimétrico supõe que quem está no topo “tem poder”; um pressuposto justificado pelo motivo lógico de que o fato de ter poder o coloca no topo, e que alguém tem poder de fato precisamente por estar no topo. A objeção poderia ser que nosso critério

funciona bem quando lidamos com uma pirâmide de poder; mas não funciona tão bem quando falamos de uma “estratarquia”<sup>28</sup>, isto é, uma configuração de poder sem um ápice (uma pirâmide imperfeita e truncada). Mas o critério altimétrico se aplica também à estratarquia, desde que especifiquemos que cada estrato tem seu próprio topo (e que as complexidades resultantes são consideradas). Podemos dizer então que, segundo a perspectiva altimétrica, toda sociedade é uma estratarquia e que a estratarquia resultante pode concentrar-se em um ápice ou distribuir-se entre vários ápices.

O critério altimétrico deixa-nos com a santificação de uma situação de fato: quem está no topo está no topo, e quem está lá é “poderoso”, exerce e tem poder. Será que é tudo? A Idade Média e as sociedades de tipo feudal repousavam no princípio de que cada pessoa deve viver de acordo com sua posição; no entanto, foi durante a Idade Média que os princípios de *valentior, melior e sanior pars* foram elaborados. E o antigo regime foi derrubado precisamente em nome do critério de valor segundo o qual a organização vertical da sociedade deveria ser confiada a pessoas reconhecidamente eminentes. Segundo esse ponto de vista, alguém não está no topo porque tem poder mas, muito ao contrário, uma pessoa tem poder e está no topo porque o merece. O segundo critério é, portanto, um *critério de mérito*.

Como esses dois critérios são traduzidos e expressos pela nomenclatura atual? Como afinal foi um termo de Pareto — *elite* — que prevaleceu<sup>29</sup>, é importante entender por que esse autor o adotou e como o concebia. Em seu *Treatise*, ele diz muito claramente que “elite” refere-se às pessoas de maior “capacidade” em seu ramo de atividade<sup>30</sup>. Mas foi num trabalho anterior que Pareto chegou mais perto de dar uma definição integral de seu conceito, que diz o seguinte:

Essas classes [“homens hierarquizados de acordo com seu grau de influência e poder político e social”, e/ou “as chamadas classes superiores”] constituem uma elite, uma “aristocracia” (no sentido etimológico: aristos = os melhores). Quando o equilíbrio social é estável, a maioria de seus membros constituintes parecem evidentemente dotados de certas qualidades, não importa se boas ou más, que asseguram o poder<sup>31</sup>.

Há pouca dúvida, portanto, de que Pareto tenha escolhido “elite” pelo fato de essa palavra trazer para o francês e o italiano —

suas duas línguas maternas — a conotação latina de *eligere* (uma escolha seletiva) e assim, embora indiretamente, o significado original da palavra grega *aristoi* — os melhores por excelência (não por nascimento). Assim, o conceito de Pareto é antes de tudo qualitativo e se torna altimétrico por implicação. Na verdade, essa implicação fornece a chave da “circulação das elites” de Pareto, qual seja, quando o merecimento e o poder se juntam, então temos uma situação estável de equilíbrio social; quando se separam, temos um desequilíbrio que produz uma circulação: as elites de fato, altimétricas, são substituídas pelos “capazes”, isto é, pelas verdadeiras elites. Portanto, embora se possa dizer que o conceito de Pareto era *ao mesmo tempo* meritocrático e altimétrico, ainda assim os dois critérios estão ligados nessa ordem, e o vencedor final de Pareto sempre é, na história, a elite capaz, não a elite no poder.

Mais que qualquer outro, acredito que tenha sido Lasswell quem estabeleceu “elite” como a categoria geral para discutir o que passamos a chamar, depois dele, de “modelo da elite dirigente”. Mas Lasswell adotou a palavra, não o conceito de Pareto. Em Lasswell, a conotação qualitativa do termo elite desaparece. Uma de suas definições típicas diz o seguinte: “A elite política é a classe do topo do poder”<sup>32</sup>. Trata-se de uma conotação puramente altimétrica. Em outras passagens, elite coincide simplesmente com “ter poder”, como na seguinte definição: “As elites são aquelas que têm mais poder num grupo”<sup>33</sup>. Como todos podem ver, trata-se de uma transformação radical do conceito de Pareto; uma transformação cujo mérito é contrabalançado por um defeito. O mérito é analítico, isto é, existe utilidade analítica na separação entre a característica altimétrica (ou da caracterização do poder de fato) e a caracterização qualitativa. O defeito é semântico: por que dizer “elite” quando não se pretende dizer nada sugerido pela palavra, isto é, nada comunicado por sua força semântica? Além disso, se “elite” não mais indica traços qualitativos (capacidade, competência, talento), que termo vamos empregar quando quisermos nos referir a essas características? Assim, a distorção semântica gera, por sua vez, uma distorção conceitual circular — como veremos.

Construir, ou reconstruir um quadro de referência global onde os enunciados traduzam o foco conceitual me levaria longe demais.

Gostaria simplesmente de apresentar de forma sumária os pontos discutidos até aqui. Em primeiro lugar, nosso tema é o poder controlador de *grupos de controle*, o que significa que essa expressão focaliza a questão melhor que qualquer outra. Em segundo lugar, se formos aperfeiçoar Pareto com Lasswell e, inversamente, corrigir Lasswell com Pareto, é necessário distinguir, tanto em nível terminológico quanto conceitual, entre *estrutura de poder* e *estrutura da elite*. Nem todos os grupos de controle são, por definição ou por qualquer necessidade, “minorias de elite” (no sentido original de Pareto); podem ser apenas “minorias de poder” (no sentido de Lasswell). Sendo assim, vamos denominá-las com essas expressões, pois ou diferenciamos os nomes ou as duas coisas ficarão inevitavelmente confundidas. Ainda resta uma terceira questão. Especificamos, ao menos numa dimensão crucial, a noção de minoria; mas ainda nos falta especificar, num sentido básico, a noção de *poder de controle*.

### 6.5 O poder da minoria: de Mosca a Dahl

Quando chegamos ao cerne da questão, em geral nos referimos ao que Dahl chama de *modelo da elite dominante*. Na verdade, o que se quer dizer e o que se discute com essa expressão é, sobretudo, a lei da classe política de Mosca. Daí minha preferência por dizer “modelo da classe dominante”. De qualquer modo, o que interessa é a noção de *poder (rule)*. Conforme observamos ao analisar a regra da maioria, sempre que o conceito de “regra” é concebido substantivamente enquanto poder real, vemos que os poderes não são todos iguais. E quando falamos de regra da minoria, dos dois sentidos da palavra, o que se salienta não é mais o princípio ou critério, mas o *poder enquanto tal*. Por isso devemos agora examinar o que significam as noções de (a) capacidade de controle, (b) liderança e (c) poder substantivo de governo. A meu ver, a capacidade de controle é a categoria mais geral, e por dois motivos. Quando dizemos grupos de controle e poder, o foco situa-se nas formas e meios de exercer poder, independentemente de serem formalizados ou institucionalizados, e independentemente de sua intensidade. A noção de liderança e, assim, de minoria ou minorias dirigentes, aplica-se mais especificamente a

uma classe política; mas sua expressão semântica mais importante é que “comando” é entendido num sentido fraco, tendo pouca intensidade. Por fim, a noção de poder substantivo de governo aplica-se claramente a uma classe política, em geral envolve o uso do aparato de poder estatal e indica o sentido forte de “comando”, isto é, o tipo mais intenso de exercício de poder.

O que acabamos de especificar dá margem à controvérsia relativa ao modelo da elite dominante (ou, como prefiro dizer, à lei da classe dominante) a ser formulada da seguinte maneira: primeiro, se os grupos de controle (minorias do poder) constituem, em qualquer situação dada, um singular ou um plural; segundo, e mais precisamente, se esses grupos se caracterizam ou não (como na fórmula de três Cs de Meisel) por consciência de grupo, coerência e conspiração; terceiro, e conclusivamente, se em qualquer situação as minorias do poder podem ou não ser concretamente localizadas. Dependendo do lado em que ficam essas alternativas depois de passarem pelo teste de verificação, num dos casos a conclusão é adequadamente sintetizada falando-se de *classe dominante* no singular e, no outro caso, falando de liderança e *minorias dirigentes* no plural. Em última instância, a distinção básica que nossas constatações devem provar é entre (a) governo por exercício do poder e (b) governo por liderança<sup>34</sup>.

Assim chegamos ao ponto em que a análise conceitual pode dar um apoio frutífero à análise empírica e, na verdade, requer operacionalização e verificação empíricas. Foi C. Wright Mills sobretudo quem afirmou, com toda a sua influência, que os Estados Unidos eram de fato governados por uma classe dominante (Mills a chamava de “elite do poder”) caracterizada como o complexo militar-industrial: uma facção coesa dos muito ricos, dos executivos de corporações, altas patentes militares e de um pequeno grupo de políticos-chave<sup>35</sup>. E é sobretudo Dahl que responde a Mills com uma crítica do modelo da classe dominante<sup>36</sup>. O modelo de Dahl é central em todos os debates sobre as configurações de poder real das sociedades políticas, pois ele finalmente institui condições de teste para verificar se uma sociedade política é ou não controlada por um único grupo coeso de poder, por uma elite dominante (segundo a definição de Dahl) ou (como prefiro) por uma classe dirigente.

Em primeiro lugar, se supusermos a existência de *uma* classe dirigente, que uma sociedade é realmente controlada por um grupo de poder, então esse pressuposto não pode evitar o ônus da prova. Pois, nesse caso, uma classe política não é mera categoria, uma “classe” resultante de uma classificação; estamos atribuindo a ela, ao invés, uma existência operativa, concreta — e uma existência desse tipo é algo que tem de ser provado. Portanto, a questão é tornar ao mesmo tempo praticável e imperativo descobrir as origens e identificar *quem* é a classe dirigente. Inversamente, se não conseguimos descobrir quem é a classe dirigente, o pressuposto é refutado. Em segundo lugar, as noções de poder e controle devem ser operacionalizadas de forma significativa. Aqui a ressalva de Dahl é que o poder só é exercido, ou que uma questão de poder só surge realmente, quando se trata de uma decisão controvertida. Por isso a condição-teste estabelecida por Dahl é que, para provar a existência de uma classe dirigente, devemos provar que, com respeito a uma série de decisões controvertidas, um grupo identificável e duradouro (o grupo dirigente ou grupo do poder) prevalece regularmente. Mas por que confinar “poder” a “decisões controvertidas”? Dahl explica de maneira convincente que, de outra forma, podemos atribuir o poder (o poder real) a recursos ou potenciais de poder; isso não só é uma confusão, como uma confusão que dá início a uma regressão interminável em direção a um poder tão fundamental que nunca é apreendido.

As condições de Dahl foram contestadas pelo argumento de Bachrach e Baratz de que poder é também o poder de suprimir questões controversas, de tirá-las da agenda<sup>37</sup>; esse é um argumento baseado na afirmação de Schattschneider de que “alguns problemas são organizados politicamente, enquanto outros são politicamente excluídos”<sup>38</sup>. Esta é uma proposição factual. Mas Schattschneider a interpreta como uma “mobilização de vieses” — o que é inteiramente gratuito. Não que eu negue os vieses. Mas a visão mais enviesada de todas é chamar tudo de viés. Talvez haja realmente pré-requisitos funcionais para a existência de qualquer sociedade<sup>39</sup>. Talvez também a política se tornasse instantaneamente inadministrável se todos os problemas concebíveis se apresentam ao mesmo tempo em busca de solução. Portanto, talvez isso não seja um viés. Enquanto esperamos uma definição séria e bem

fundamentada de parcialidade, resta-nos a afirmação de que “os valores [...] são elementos componentes do sistema político”<sup>40</sup>. São, sim. Mas o que esse truísmo tem a ver com a questão em pauta (a essa altura, eu mesmo tenho de me lembrar), ou seja, saber se um único conglomerado isolado de interesses sinistros orchestra tudo isso? O argumento de Bachrach e Baratz é, como está formulado, difícil de provar ou refutar, além de passar ao largo da questão<sup>41</sup>.

Tudo considerado, parece-me que os dois requisitos de Dahl — que uma classe dirigente (se presumida como tal) seja concretamente identificada, e que as imputações de poder que se fazem a ela sejam verificáveis — resistem bem às provas. Além disso, não é correto argumentar que suas condições são tão estritas que prevalecem quase que por definição. Na verdade, eu responderia que suas condições são perfeitamente aplicáveis a uma série de políticas ditatoriais e a todos os regimes comunistas, onde se poderia realmente encontrar (se a pesquisa fosse permitida) um grupo dominante que passa em todos os testes de Dahl. Por outro lado, as premissas de Dahl não devem levar automaticamente à inferência de que quando não se encontra uma “classe dirigente”, é que não há nada a procurar. Dahl apresenta *um* modelo de estrutura de poder, não *todos* os modelos de estrutura de poder. O que ele demonstra de maneira convincente é que as expressões “elite dominante” e “elite de poder” (no singular) são denominações impróprias, pois ambas representam e concebem erroneamente o tipo de estrutura de poder existente nos Estados Unidos e nas democracias em geral. No entanto, as democracias também têm uma estrutura de poder.

Se a lei de Mosca significa que toda sociedade política toma a forma, em sua estruturação vertical, de uma pirâmide ou — se se tratar de uma estratarquia, de uma figura trapezoidal — então a lei de Mosca não faria muito sentido, pois é um lugar-comum dizer que sempre haverá dirigentes e dirigidos, governantes e governados. Para escapar da trivialidade, é preciso supor que a lei de Mosca implica algo mais, a saber, que todas as sociedades políticas são, em última instância, controladas por *uma* minoria — e assim a questão depende de como se deve interpretar o termo “uma”. Segundo a leitura de Meisel, requer-se que a minoria em questão tenha consciência de si (de seus interesses de grupo), seja coesa e se caracterize pela solidariedade na busca de um curso de ação comum. Embora essas condições possam ser satis-

feitas, não são apresentadas por Mosca pela razão óbvia de que ele entendia perfeitamente que elas não podem ser generalizadas<sup>42</sup>. A condição generalizável deve, portanto, ser uma condição mais branda, qual seja, de que uma é “uma” minoria sempre que não for uma multiplicidade fragmentada de grupos de poder antagônicos. Empiricamente falando, essa minoria “uma” deve ser identificável e identificada. Se, inversamente, essa minoria “uma” não pode ser identificada em termos concretos, a implicação é que a lei de Mosca está refutada. E eu diria que Dahl fornece realmente os instrumentos empíricos para se certificar de que a lei de Mosca não prevalece por definição.

Resta-nos uma questão: qual é a estrutura vertical de poder das democracias? Segundo os critérios de Dahl e (acrescentaria eu) de acordo com todos os critérios testáveis concebidos até hoje, as democracias *são* caracterizadas pela difusão do poder — na verdade, por uma difusão tão grande que invalida o “modelo da classe dirigente”. É claro, então, que o modelo aplicável às democracias é outro. Vamos explorar esse outro modelo no seu devido tempo. No momento, gostaria de sugerir que é apropriado descrevê-lo — em contraposição ao outro — como um modelo de *liderança de minorias* caracterizado pela multiplicidade de grupos de poder entrecruzados e envolvidos em manobras de coalizão. Na verdade, o fato dos processos de liderança e influência se terem tornado, nas democracias, enormemente complexos e escorregadios — como vimos em relação ao modelo cascata de formação de opinião — não deve ser interpretado no sentido dessas minorias terem pouco poder ou de se anularem mutuamente. Talvez sim; talvez não. Em certos momentos, podemos encontrar, como Riesman, um “sistema grupal de veto”<sup>43</sup>. Mas, em outros momentos, para não falar de espaço, podemos encontrar coalizões vencedoras<sup>44</sup>.

## 6.6 A lei de ferro da oligarquia

A impossibilidade de aplicar o modelo da classe dominante à democracia afirma, em contraposição à lei de Mosca, que democracia não é uma fachada para minorias. Mas um outro rumo da pesquisa leva à conclusão clara e drástica de que democracia é “impossível”: é o caminho de Michels. Na verdade, a lei de Michels — a lei de ferro

da oligarquia — questiona a própria possibilidade da democracia. É verdade que Michels não propôs uma teoria geral da democracia; concentrou-se no partido político. O título original de sua obra mais importante é *The sociology of the political party in modern democracy* [A sociologia do partido político na democracia moderna]<sup>45</sup>. Apesar disso, as conclusões que se pode tirar de sua análise são cruciais para a democracia em si, por duas razões.

A primeira é que um sistema democrático é, em grande parte, no seu funcionamento real, um sistema de partidos. Como Kelsen diz incisivamente: “A democracia moderna baseia-se inteiramente em partidos políticos; quanto maior a aplicação do princípio democrático, tanto mais importantes os partidos<sup>46</sup>. Talvez com uma única grande exceção, a dos Estados Unidos, os partidos políticos tornaram-se uma articulação tão essencial que muitos autores entendem a democracia não apenas como um sistema de partidos, mas como uma “partidocracia” (*partitocrazia*), como uma tirania dos partidos onde o verdadeiro foco de poder desloca-se do governo e do parlamento para os dirigentes partidários, onde se concentra<sup>47</sup>. A segunda razão é que a fenomenologia dos partidos tem uma importância paradigmática. Se o estilo de vida democrático surge da criação voluntária de comunidades pequenas e livres *inter pares* — como realmente acontece — os partidos também são formados como associações voluntárias e são, de fato, sua expressão política típica nas sociedades políticas democráticas de larga escala. De acordo com esse ponto de vista, os partidos são o tipo de organismo político que mais se parecem, ou mais devem se parecer, com o protótipo de toda democracia política autêntica.

Michels põe o dedo num ponto estratégico, sem sombra de dúvida. Além disso, enfrentou a questão da organização — e vivemos num mundo cada vez mais organizado (mesmo quando desorganizado). Hoje em dia, nenhum campo de interesse humano deixa de buscar a organização, ou deixa de procurar aumentar e/ou aperfeiçoar sua organização. Portanto, segundo todos os pontos de vista, não podemos subestimar a importância da mensagem de Michels que é, em síntese, que a organização destrói a democracia e a transforma em oligarquia. Em suas palavras: “Quem fala organização, fala tendência à oligarquia [...]. O mecanismo da organização [...] inverte completamente

a posição do líder em relação às massas [...]. Onde a organização é mais forte, observamos um grau menor de democracia aplicada”<sup>48</sup>. Segundo Michels, essa é uma “lei de ferro”, um processo que não pode ser evitado nem interrompido. É inevitável que todo partido busque o maior número possível de membros; é inevitável, portanto, que “partidos de opinião” se transformem gradualmente em “partidos organizadores”. E como o poder do líder aumenta à medida que a necessidade de organização cresce, toda organização partidária tende a se tornar oligárquica. Michels terminou seu estudo clássico com a seguinte afirmação: “A existência da chefia é um fenômeno inerente a todas as formas de vida social. Não cabe à ciência descobrir se é um bem ou um mal [...]. Mas há grande valor científico e prático na determinação do fato de que todo sistema de liderança/direção é incompatível com os postulados mais essenciais da democracia”<sup>49</sup>.

Muitas críticas podem ser feitas ao diagnóstico e ao prognóstico de Michels. Em primeiro lugar, ela fala de oligarquia e organização sem nunca definir claramente esses conceitos. Nesse sentido, argumentei em outra passagem que Michels pode muito bem ter uma lei de ferro da *burocracia*, mas apenas uma “lei de bronze” (de modo algum revestida de ferro) da *oligarquia*<sup>50</sup>. A essência desse tipo de crítica é que, como temos muitas formas diferentes de organização, não podemos concluir, sem justificativas, que todas são necessariamente oligarquias incompatíveis com a democracia. Em segundo lugar, o campo de observação de Michels é limitado demais, restringindo-se basicamente ao Partido Socialdemocrata alemão de seu tempo. Em terceiro lugar, não tem motivos para passar da premissa “os partidos não são democráticos” para a conclusão “a democracia não é democrática”. A prova que apresenta é restrita demais para a amplitude de sua conclusão. Apesar de tudo isso, a lei de Michels em geral ainda se aplica, quando se aplica, apenas como uma “lei de bronze”<sup>51</sup>, pois a primeira objeção pode ser respondida pela observação de que o argumento básico sobre a organização é uma generalização que, vaga como é, detecta realmente uma tendência persistente e duradoura. A segunda objeção pode ser respondida dizendo-se que as afirmações de Michels sobre seu objeto de estudo, o Partido Socialdemocrata alemão anterior a 1914, sempre são relevantes para os grandes partidos de massa da Europa, que não são,

em geral, mais democráticos em termos de origem e atuação. E a terceira objeção pode ser resolvida observando-se que, se estendermos a investigação a outros setores organizados da atividade política — principalmente sindicatos — é pouco provável que venhamos a encontrar mais democracia interna em qualquer organização de larga escala do que Michels encontrou nos partidos políticos. Nesse caso, a tese de que “a democracia leva à oligarquia”<sup>52</sup> sustenta-se.

Gostaria de acrescentar, entre parênteses, que se o antídoto à lei de Michels é “mais participação”, então nossa compreensão atual da lógica da ação coletiva dá razão ao pessimismo michelsiano. No argumento de Mancur Olson, os partidos e sindicatos fornecem, a seus membros e seguidores em geral, bens coletivos (indivisíveis), isto é, benefícios que cabem a cada membro do grupo, seja ele ou não um participante, contribua ou não para suas conquistas. Portanto, o indivíduo “não tem incentivo para sacrificar voluntariamente seu tempo ou dinheiro para ajudar uma organização a obter um bem coletivo; sozinho, não pode ser decisivo para determinar se esse bem coletivo será ou não obtido, mas se é obtido pelo esforço dos outros, ele de qualquer forma estará inevitavelmente em condições de usufruí-lo”<sup>53</sup>. Assim sendo, quanto maior uma organização, tanto menos “racional” é para seus membros reais ou potenciais dividirem seus ônus. Nesse caso, a própria natureza dos benefícios coletivos indivisíveis justifica e motiva a apatia<sup>54</sup>. Por isso, hoje em dia existem mais motivos do que no começo do século para o temor de que as previsões de Michels tivessem bons fundamentos.

Pode-se notar que levo o argumento de Michels a sério. Apesar disso, considero-o um exemplo de erro fundamental de premissa, qual seja, de como podemos buscar a democracia sem nunca chegar até ela. Se avaliamos um Estado democrático comparando suas estruturas organizativas com associações voluntárias prototípicas, vai ser difícil, com esse padrão de medida, provar que Michels está errado. Mas podemos passar de uma democracia face a face a uma democracia em escala nacional como se as duas coisas fossem comparáveis e pertencessem ao mesmo *continuum*? Eis a questão. Michels concebia democracia à maneira de Rousseau<sup>55</sup>. Em sua formulação do problema, Michels não é diferente de Proudhon, Marx ou Bakunin; todos eles se referem à matriz das associações voluntárias e, usando-a como

padrão de medida, chegam à conclusão de que a democracia política sob a qual viveram e sob a qual vivemos não tem uma forma organizada que corresponda àquele protótipo.

A essa altura, as profecias chocam-se umas com as outras. Por um caminho, o futuro é da democracia, mas seu advento é adiado para o momento em que todas as superestruturas organizadas que a reprimem — o Estado, sobretudo — tenham sido desmanteladas. Tomando-se outro caminho, as superestruturas estão destinadas a crescer e, portanto, a democracia é sempre irrealizável. No primeiro caso, consideramos possível ampliar ao infinito o protótipo das associações voluntárias e convertê-las naquela entidade coletiva gigantesca que funciona por si mesma, temida por Marx e pelos anarquistas. No segundo caso, reconhecemos que, no processo de ampliação, o protótipo se distorce e por isso concluímos que a democracia de larga escala é utópica. Mas, embora as *profecias* discordem entre si, seu *diagnóstico* subjacente (na medida em que se aplicam ao presente) é o mesmo: nossas chamadas democracias são falsas. Os dois campos juntam suas forças, em termos de impacto prático, na mesma negação, pois tanto Michels quanto o perfeccionista, o pessimista e o otimista, estão em busca da democracia com a mesma lanterna. E o problema é a lanterna.

Que a luz da lanterna não ilumina, ou não ilumina o suficiente, é revelado de forma patente pelo fato de não lançar luz sobre a diferença entre nossas democracias alegadamente falsas e as verdadeiras não-democracias — entre viver sob o governo, digamos, de Churchill ou de Hitler. Nem Marx, nem Michels percebem e explicam essa diferença. Não conseguem explicar, muito simplesmente, porque nunca entenderam como uma democracia de larga escala é realmente produzida. Procuram democracia em estruturas, não em *interações*. Querem descobri-la imobilizada *em*, no interior ou dentro de alguma coisa, ao invés de procurá-la como uma dinâmica *entre* grupos e organizações. É claro que as estruturas são importantes. Mas sua importância crítica está, com respeito à forma pela qual uma macrodemocracia se efetiva, em sua interação. Se esse ponto preliminar estiver faltando, então é provável que sempre aterrissemos num lugar em que a democracia esteja morta ou não possa existir, e nunca chegaremos onde a democracia está viva e existe. Michels

procurou a democracia *dentro* da grande organização. Mas a organização é, afinal de contas, uma resposta ao problema da escala, a algo que, de outra forma, foge ao controle. Assim, organizamos ou recorreremos à organização não para criar uma forma democrática, mas basicamente para dispor de um corpo que seja ordenado e eficiente — que é uma coisa inteiramente diferente. Segue-se dessa consideração óbvia que nosso problema — compreender como uma sociedade política pode ser democrática — começa exatamente no ponto em que Michels parou. Ao invés de examinar o interior das organizações, vamos olhar para fora, para a interação entre organizações antagônicas e concorrentes — organizações políticas, é claro.

Por que e por quem elas competem? É evidente que competem por pessoas que as apóiem, e porque sua força deriva do número de pessoas que as seguem. Como elas competem? Óbvia e declaradamente com promessas de benefícios e vantagens para seus seguidores. A implicação é que a maioria desorganizada dos politicamente inativos torna-se o árbitro — e eventualmente o *tertium gaudens* — na competição entre as minorias organizadas dos politicamente ativos. Assim, não importa quão oligárquica a organização de cada minoria se revele quando examinada de dentro; mesmo então o resultado da competição entre elas é, no seu todo, democracia. Esse não é, gostaria de enfatizar, um estado de coisas ótimo. Mesmo assim e, se quiserem, *apesar de tudo*, uma macrodemocracia global ainda resulta do simples fato de que o *poder* de decidir entre os concorrentes *está* nas mãos do *demos*. É isso que não apenas Michels, como os marxistas em geral e muitos dos antielitistas não conseguem ver. Quem viu isso com mais clareza que qualquer outro antes foi Schumpeter. Chegamos assim à teoria competitiva de democracia — nosso próximo assunto.

## 6.7 A teoria competitiva de democracia

Na teoria clássica da democracia — segundo o argumento de Schumpeter — a seleção dos representantes “torna-se secundária em relação ao objetivo primeiro [...] de atribuir o poder de resolver questões políticas ao eleitorado”; mas a verdade é que a resolução

de questões pelo eleitorado é “secundária em relação à eleição dos homens que vão decidir”. Partindo dessa premissa, Schumpeter apresenta a definição clássica do que hoje se chama a teoria competitiva de democracia: “O método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”<sup>56</sup>.

Como todos podem ver, a definição de Schumpeter é estritamente procedimental: a democracia se reduz a um método. O ponto digno de nota é que Schumpeter confina seu argumento ao lado dos insumos, ou a uma fase do processo global de democracia. Por isso é preciso perguntar como passamos do método para suas consequências democráticas, isto é, da democracia em termos de insumos para democracia em termos de produtos. A resposta é fornecida, penso eu, pelo princípio ou regra das “reações antecipadas” de Friedrich<sup>57</sup>. No caso em pauta, o princípio pode ser interpretado da seguinte maneira: autoridades eleitas em busca de reeleição (numa situação competitiva) são condicionadas, em sua decisão, pela antecipação (expectativa) de como os eleitorados vão reagir ao que elas decidem. Portanto, o princípio das reações antecipadas fornece o elo entre insumo e produto, entre o procedimento (conforme a definição de Schumpeter) e suas consequências. A definição completa seria então: *democracia é o subproduto de um método competitivo de renovação de lideranças*. É assim porque o poder de eleger também resulta, como num processo de retroalimentação, na atenção dos eleitos com relação ao poder de seus eleitores. Em resumo, *eleições competitivas produzem democracia*. E vamos chamar a teoria acima — dentro do âmbito da teoria competitiva — de teoria da retroalimentação da democracia.

O que se disse acima será explicado e implementado à medida que formos avançando. No momento, o importante é que estabelece, ao explicar como as democracias realmente funcionam, que a democracia de larga escala não é uma ampliação, nem uma simples adição de muitas “pequenas democracias”. Assim, a analogia, ou o padrão de medida, não é mais o pequeno grupo voluntário; é, ou está, num sistema de retroalimentações, de reações em cadeia. E, a meu ver, apesar da pleora subsequente de supostas superações,

essa é a *nova* teoria da democracia ou, melhor dizendo, o que há de novo na corrente principal de nossa teoria.

Há referências freqüentes à teoria competitiva ou, mais amplamente, à *teoria retroalimentadora-competitiva* de democracia como um “modelo”. Admitamos que seja um dos significados admissíveis do termo. Nesse caso, devemos ter presente que um modelo, ao menos nas ciências sociais, nunca é chave de tudo. Se já se fez a afirmação de que o cerne da democracia reside na competição entre elites, então o modelo em pauta não sustenta tal afirmação. Da mesma forma, a teoria competitiva não pode implicar, e de fato não implica, que a democracia que temos é a melhor que podemos ter. O modelo também não trata da possibilidade de aperfeiçoamento da democracia. É claro, então, que a teoria competitiva de democracia não constitui a totalidade da teoria. Mas dota a *teoria descritiva* de uma série de *condições necessárias e suficientes* para a existência de uma democracia política. É correto dizer que a teoria competitiva define democracia “minimamente”. Persiste o fato de que agora possuímos um modelo que explica o que não foi explicado até agora — e o que, de outra forma, é mal compreendido.

Schumpeter apresentou sua teoria como “mais uma teoria”. Está certo; só que *mais uma* teoria é algo fácil de ser elaborado em demasia e se converter numa teoria *alternativa*. Na verdade, a visão difundida hoje é que dispomos de duas teorias alternativas de democracia — a clássica e a competitiva — entre as quais estamos livres para escolher; somos mesmo chamados a fazê-lo. Mas meu argumento implica que essa é uma ótica e uma opção completamente enganosa.

A teoria da democracia começou, como era de se esperar, com uma preocupação central com os fundamentos. Quando a pesquisa veio para o primeiro plano, o foco empírico da teoria voltou-se muito para o eleitor individual e sua aglutinação em maiorias. Mas, quanto mais seguíamos esse caminho, mais ficava evidente que os fundamentos não são o edifício todo e que o edifício (a democracia vertical) não pode ser explicado nem representado como uma sociedade política monitorada pela vontade da maioria. No fundo, a objeção à “primeira” teoria da democracia liberal é, portanto, que é *incompleta*, e que sua insuficiência nos deixa com finalidades desconexas e também muito ingênuas. Em retrospectiva, podemos ver agora que a

insuficiência da teoria anterior a Schumpeter é (foi) compensada por um excesso de prescrição relativamente à descrição: sempre que a teoria fica sem respostas, recorre a um *deve ser*. Em alguns momentos cruciais, os ideais são apresentados num vácuo de fatos ou contrabandeados como fatos. Ficamos então a nos perguntar como as democracias podem ser de alguma forma exercidas. Isso acontece porque a teoria inicial não entende o papel, o papel crucialíssimo representado pelos mecanismos do sistema, pelo fato de seus operadores serem obrigados a competir frente a frente com o mercado consumidor. E aqui entra, com suas contribuições, a teoria competitiva.

Qual é então a base da noção de que temos duas teorias de democracia contrárias e alternativas? Tanto quanto sei, essa noção deve sua plausibilidade a uma reconstrução histórica insustentável. É claro que sempre se pode falar de uma “teoria clássica” que precede a atual; mas a teoria clássica analisada pelos antielitistas é uma entidade completamente gratuita. Tratarei disso na próxima seção. No momento, observo apenas que a teoria (por assim dizer) das “duas teorias” de democracia é de fato muito conveniente. Se dispomos de duas teorias alternativas entre as quais — dizem-nos — temos o direito de uma livre escolha, então a teoria competitiva de democracia pode ser descartada, sem nenhuma cerimônia, com uma frase: “Escolho, entre as duas, a teoria clássica”. Mas essa alternativa não existe. No entanto, como o ataque antielitista se dirige simultaneamente (e, a meu ver, de forma confusa) a dois alvos, quais sejam, a teoria competitiva de democracia e a teoria poliárquica do pluralismo, é necessário, antes de responder a esse ataque, passar de Schumpeter a Dahl.

Embora Dahl defenda a teoria competitiva, sua ênfase é muito diferente da de Schumpeter. Dahl começa onde Schumpeter pára, isto é, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralistas, na sociedade como um todo, da competição entre elites. Se o problema de Schumpeter é entender o funcionamento da democracia, o problema de Dahl é, além desse, promover a democracia. Tendo essa diferença em mente, gostaria de reformular o pensamento de Dahl em minha própria linguagem, com isso alertando o leitor para as diferenças de estratégia. A estratégia básica de Dahl é reservar a palavra democracia para o “sistema ideal” e usar “poliarquia” como sua aproximação no mundo real<sup>58</sup>. Eu, ao contrário, aceito “democracia” para o



mundo real, mas divido seu significado em duas metades: a prescritiva (normativa) e a descritiva (denotativa)<sup>59</sup>. É claro que são formas paralelas de enfrentar o mesmo problema. Mas as estratégias são diferentes. Uma diferença importante é que minha ênfase está, o tempo todo, na forma pela qual os ideais afetam o mundo real e, reciprocamente, na forma pela qual o mundo real acolhe, mas também frustra e decepciona os ideais. Nessa linha, o foco situa-se, portanto, na *administração dos ideais*; e minha crítica é que, na administração dos ideais, ainda estamos na mais tenra infância. Tudo vai bem (assim espero) até chegarmos ao último nó: definir a democracia em sua dimensão vertical. Como é minha obrigação fazer isso *tanto* descritiva *quanto* normativamente, é nesse ponto que minha estratégia me leva, conforme veremos, a uma área delicada.

Descritivamente, o “modelo de retroalimentação” pode ser traduzido dizendo-se que democracia é uma *poliarquia eleitoral*. Para Dahl, essa expressão seria redundante, pois seu conceito de poliarquia inclui, por definição, eleições livres e competitivas (assim como outras propriedades). No entanto, quando as denominações são adequadas, adquirem uma vida própria; sua inércia semântica sugere em grande parte a conceituação de seu inventor. Pois bem, semanticamente, “poliarquia” contrapõe-se a “oligarquia”. Portanto, o termo poliarquia em si diz apenas que uma oligarquia está fragmentada, que se transformou numa constelação de grupos múltipla, difusa e, no melhor dos casos, aberta. O fato de uma poliarquia sem eleições ser perfeitamente concebível também confirma o fato de que “poliarquia eleitoral” não é uma redundância. Por exemplo: o mundo medieval poderia encaixar-se numa descrição poliárquica, exceto por uma propriedade: abertura. No entanto, abertura não é, semanticamente, uma propriedade necessária ou característica da poliarquia. Abertura associa-se com poliarquia porque, mesmo quando não o dizemos, queremos nos referir a poliarquia “eleitoral”. É a regularidade das eleições que de fato implica abertura.

A questão é, portanto, que um sistema político pode ser poliárquico sem estar baseado no sufrágio popular. Nesse caso, ainda será muito diferente de uma oligarquia, e mesmo de um oligopólio, por causa de sua difusão: cada unidade de poder ficará com um poder pequeno (em extensão) ou com pouco poder (em intensidade).

Portanto, uma poliarquia sem eleições permitirá, significativamente, uma delimitação e um controle recíproco *entre* os líderes, ao menos no sentido de que sua dispersão resiste à cartelização. No entanto, isso ainda está muito longe da democracia. As democracias também instituem o controle recíproco entre líderes, mas depois de estabelecido primeiro o controle *de* líderes, estabelece o controle *sobre* líderes. Portanto, o *x* da questão é que, para restringir, controlar e influenciar os líderes, o *demos* deve ter o poder pleno e irrestrito de escolhê-los — é preciso haver eleições regulares e periódicas. Além disso, e igualmente importante, é a idéia da eleição que estabelece a associação entre competição e competitividade. Em si mesmas, nem a oligarquia, nem a poliarquia, implicam competição no sentido de dar sentido à teoria competitiva da democracia e ser significativa para ela. Daí a expressão “poliarquia eleitoral”. Sintetizar mais ainda esse resumo é, a meu ver, dizer pouco demais.

O que dissemos acima é apenas o lado descritivo. Além disso, como sublinhei, não está voltado para o aperfeiçoamento, somente para a exequibilidade da democracia. Entretanto, antes de explorar as maximizações, vamos nos certificar de não termos esquecido o que nossa caracterização mínima já contém. Quando chamamos uma democracia de poliarquia, não estamos dizendo apenas que muitos líderes assumem o lugar de um. Se essa fosse toda a diferença, não haveria muito com que nos regozijarmos. Da mesma forma, quando falamos de poliarquia eleitoral, não estamos dizendo simplesmente que nela podemos escolher entre uma série de líderes. Se fosse só isso, poderíamos concluir de novo, decepcionados, que os líderes mudam, mas a dominação permanece. Essa visão, quando apresentada, mostra que o modelo de retroalimentação não foi compreendido, nem, especificamente, o papel central representado, no interior desse modelo, pelo princípio das reações antecipadas. Gostaria de repetir que esse é de fato o princípio que relaciona o ato de votar com o processo representativo e os mantém em sintonia. Se for verdade — e é, a maior parte do tempo — que o líder sujeito ao afastamento por eleições periódicas preocupa-se com a forma pela qual os eleitores reagirão a seus atos, segue-se daí que será controlado (ao menos quando surgirem problemas delicados) pela antecipação de

qual pode ser essa reação, positiva ou negativa. Portanto, acrescentando-se o princípio de Friedrich, o modelo torna-se completo.

Minha definição descritiva anterior era: democracia é o subproduto de um método competitivo de recrutamento de lideranças. Agora pode ser explicada por extenso da seguinte forma: a democracia de larga escala é um procedimento e/ou um *mecanismo* que (a) gera uma *poliarquia aberta* cuja *competição* no mercado eleitoral (b) atribui *poder ao povo* e (c) estabelece, especificamente, a *responsividade* dos líderes para com os liderados<sup>60</sup>.

Estamos prontos, a essa altura, para enfrentar o problema seguinte: a promoção da democratização da democracia — e precisamente sua promoção para além daquele grau de democracia real (não fictícia) com que os mecanismos competitivos nos deixam. A democratização da poliarquia, segundo Dahl, ocorre conjuntamente, embora não ao mesmo tempo, em duas direções: (a) liberalização e/ou contestação pública; e (b) inclusão e/ou participação<sup>61</sup>. Dahl concebe esse mapeamento e suas categorias como “pontos cardeais” ao longo dos quais todos os regimes mudam e se transformam eventualmente uns nos outros. Se o problema é reduzido — como aqui — a poliarquias, penso que “participação” aplica-se melhor que “inclusão”<sup>62</sup> e, de forma correspondente, que “liberalização” aplica-se melhor que “contestação”<sup>63</sup>. Seja como for, essas linhas gerais são suficientes para indicar as diretrizes com as quais Dahl enfrenta, no interior de sua teoria de poliarquia, a agenda que Schumpeter não enfrentou.

Antes de avançar mais, gostaria de sublinhar dois pontos. Primeiro, o que torna a democracia *possível* não deve ser confundido com o que torna a democracia *mais democrática*; segundo, a menos que os dois problemas sejam tratados nessa ordem, os bois destruirão o carro, ao invés de puxá-lo. Vamos passar agora à crítica antielitista do chamado elitismo.

## 6.8 O antielitismo revisitado

Deparamo-nos inúmeras vezes com as expressões antielitista e elitista. Está mais do que na hora de examiná-las nessa ordem, pois em geral é o “antielitismo” que define o “elitismo”. Poderíamos dizer

que a visão antielitista mostra duas faces distintas, dois lados<sup>64</sup>. Um é evidentemente polêmico e consiste essencialmente em estabelecer “elitismo” como uma ofensa, um termo pejorativo. O outro, o lado positivo, consiste em exaltar uma teoria participativa de democracia em contraposição à teoria de democracia representativa e, em particular, à teoria competitiva.

Para alimentar o descrédito, Schumpeter e os autores da linha Schumpeter-Dahl são apresentados como uma continuação da tradição intelectual de Mosca-Pareto<sup>65</sup>. A insinuação é que, como Mosca e Pareto eram maus<sup>66</sup>, seus descendentes também são (entre os quais tenho o privilégio de ser incluído). Mas não existe qualquer verdade nessa reconstrução genealógica. Não se pode dizer que a teoria competitiva de democracia é “elitista” porque se relaciona, em espírito ou de outra forma qualquer, com Mosca ou Pareto. A questão não é que Schumpeter nunca citou Mosca e mencionou Pareto apenas como um economista (com uma exceção periférica). A questão é que qualquer interpretação — para não falar de uma interpretação justa — de Schumpeter mostra que as fontes de sua teoria são apenas sua insatisfação com a teoria da democracia (não de antidemocracia) tal como se encontrava em sua época. Gostaria de acrescentar que essa reconstrução genealógica errada, que pode servir para desacreditar, confunde seriamente o conceito de elitista, pois o sentido em que Mosca é considerado elitista não tem nada em comum com o sentido em que a teoria de poliarquia de Dahl é chamada de elitista<sup>67</sup>.

Mas quando chegamos à afirmação positiva do antielitismo — a teoria da democracia participativa — é que as reconstruções genealógicas tornam-se uma parte mais crucial ainda do argumento, pois os antielitistas querem transmitir a mensagem de que restauram a “teoria clássica” de democracia, e se posicionam contra o “revisionismo” dos elitistas — um revisionismo inaugurado, segundo Kariel, por ninguém menos que Tocqueville<sup>68</sup>. Aqui nos deparamos, portanto, com a teoria das “duas teorias” da democracia sobre a qual o antielitista constrói basicamente as suas justificativas. É importante, então, esclarecer essa questão.

Quando se faz referência a uma teoria da democracia, em geral se entende que a teoria em questão é pró-democracia, não antidemocrática. No entanto, segundo essa maneira de entender, não

existe uma teoria grega “clássica” da *democracia dos antigos*, pois Platão foi um crítico implacável da democracia grega e Aristóteles a classificou entre as formas degeneradas da sociedade política<sup>69</sup>. Ao longo dos milênios, percorremos todo o caminho até Rousseau para encontrarmos a primeira idealização da democracia dos antigos. Mas não se tratava exatamente de uma idealização, pois Rousseau não deu proeminência ao termo<sup>70</sup> nem concebeu a democracia como seus predecessores, nem como os modernos. Levando a questão às últimas conseqüências, Rousseau era um elitista consumado segundo os padrões antielitistas. Não gostava dos atenienses, elogiava os romanos dubiamente democráticos e, pior ainda, os espartanos. Elogiava igualmente a República de Veneza (uma oligarquia aristocrática plenamente desenvolvida, com certeza) e considerava Genebra a encarnação possível de sua cidade ideal no mundo real<sup>71</sup>. Bem, a Genebra observada por Rousseau era uma república aristocrática baseada na propriedade, com cargos reservados apenas ao primeiro estrato social (os “cidadãos”) entre cinco, e com os três últimos estratos (segundo todos os cálculos, mais de 90% da população) excluídos não apenas do acesso a cargos públicos, mas também do direito de votar. Se, além disso, considerarmos que Rousseau traduziu a vida feliz em termos de uma sociedade política puramente estática<sup>72</sup>, só se pode ficar surpreendido com a exaltação antielitista de Rousseau<sup>73</sup>.

O defeito letal do construto participativista é não perceber que a democracia dos antigos não é a democracia dos modernos. A primeira era uma democracia confinada à cidade, direta e sem consideração pelo indivíduo (não-liberal); a segunda é uma democracia nacional, representativa e que tem consideração pelo indivíduo (liberal); e dois pontos de referência tão diferentes quanto esses pedem duas teorias diferentes<sup>74</sup>. Em retrospectiva, sempre se pode dizer que a participação caracterizou a democracia dos antigos; mas, nesse caso, também não se pode deixar de dizer que a teoria daquela democracia criticava a participação. Pois sempre que os clássicos (até Tocqueville e incluindo Rousseau) inferiram do poder popular algum tipo de participação ativa, foram unânimes em considerar esse elemento como o fator ruinoso e autodestrutivo da democracia. Inversamente, quando o ponto de referência é a democracia liberal (de Tocqueville em diante), a participação não mais caracteriza de

maneira essencial a realidade ou a teoria da democracia representativa. Onde está, então, a teoria da democracia participativa “clássica” que os antielitistas afirmam representar e reviver?

A maioria dos antielitistas parece tomar como verdade axiomática que uma entidade chamada “os clássicos” está do seu lado. Nos raros casos em que essa alegação se apóia em nomes e argumento, o melhor que conseguem fazer é reunir Rousseau, James Mill, John Stuart Mill e G. D. H. Cole como os fundadores da teoria de democracia participativa<sup>75</sup>. Essa é uma lista realmente pequena de clássicos; e não se perde nada se a diminuirmos mais ainda deixando de lado (como clássicos menores, secundários) James Mill e Cole. Há algo que Rousseau e John Stuart Mill possam gerar ou produzir em comum? Penso que não. Rousseau é o último porta-voz de uma idealização *sui generis* da democracia dos antigos; John Stuart Mill é um grande porta-voz da democracia liberal e representativa. Além disso, não só é muito difícil conceber Rousseau como um participativista da variedade contemporânea, como é mais difícil ainda, e requer omissões heróicas, colocar John Stuart Mill como uma figura de proa da democracia participativa. Mill escreveu de fato que “o único governo que pode satisfazer inteiramente todas as exigências [...] é aquele onde todo o povo participa”<sup>76</sup>; mas as condições que circundavam e qualificavam essa frase são, pelos padrões antielitistas, afrontosamente elitistas. Mill não apenas defendeu um voto plural para os mais habilitados e instruídos, baseado no princípio de que “não é útil, mas pernicioso, que a constituição [...] declare que a ignorância tenha os mesmos direitos políticos que o conhecimento”<sup>77</sup>; defendeu ainda um teste de alfabetização e afirmava que os pobres que não pagavam impostos deviam ser excluídos das votações<sup>78</sup>. A questão é, portanto, que longe de ser (ou não ser) um fundador da teoria participativa de democracia, a preocupação central de Mill era em relação ao “perigo de um baixo grau de inteligência no corpo de representantes e na opinião popular que o controla”, ou que a constituição não “assegurasse um grau adequado de inteligência e conhecimento na assembléia representativa”<sup>79</sup>.

Tudo considerado, contrapor uma teoria participativa à teoria competitiva de democracia não se sustenta e não pode residir na contraposição de uma genealogia de autores virtuosos contra uma

genealogia de autores perversos. O grupo virtuoso (Rousseau e Mill, mais coadjuvantes menores) acaba se revelando um não-grupo que mesmo um exame superficial reduz a frangalhos. Da mesma forma, a linhagem perversa (de Mosca a Dahl) não constitui linhagem alguma; é apenas um alvo experimental. Mas essas genealogias — tanto dos alegados defensores quanto dos inimigos —, da forma como são feitas pelos antielitistas, podem desaparecer e, mesmo assim, nossos autores ainda podem ter algo a dizer por si próprios. Quer dizer, uma teoria pode ser recriada — sem a ajuda ou o apoio de fundadores. Portanto, estamos prontos a investigar o tipo de teoria que os antielitistas têm em mente.

Será ela, por exemplo, uma teoria puramente normativa e idealista, isto é, uma teoria preocupada *exclusivamente* com os ideais? Sim, mas não inteiramente; e por três motivos. Primeiro, se estamos interessados numa teoria puramente normativa, então devemos ter presente que uma teoria dessas proporciona, e só pretende proporcionar, um *padrão de medida*; mas o antielitismo se apresenta também e principalmente como um *programa*. Em segundo lugar, um renascimento de ideais deve produzir um certo refinamento, ou pelo menos uma elaboração um pouco mais exata dos ideais acalentados — o que não é absolutamente o caso. Em terceiro lugar, embora a participação possa ser concebida como um ideal, ainda assim é um ideal intermediário, não um fim em si mesmo. Talvez alguns de nossos autores sintam que o povo deve participar só por participar. Ainda assim, os ideais supremos da democracia liberal são e continuam sendo liberdade e igualdade. Pois bem, quanto à liberdade política em si (na sua diferença com respeito a outras dimensões de liberdade), os antielitistas são notavelmente indiferentes<sup>80</sup>. Alimentam, ao invés, o ideal da igualdade — mas de forma puramente rotineira. A igualdade foi ultimamente o tema de uma investigação enriquecedora e estimulante<sup>81</sup>; mas não por parte dos antielitistas.

Como os antielitistas não parecem interessados ou não têm clareza sobre a distinção entre teorias idealistas e realistas<sup>82</sup>, vamos fazer apenas uma pergunta muito simples; que conceito de participação sustenta a sua teoria? Mas essa pergunta, como logo perceberemos, não é nada simples. O feito notável de nossos autores é, com efeito, o cuidado com que evitam definir seu conceito central. Não

é preciso ir muito longe em busca da razão disso. Os leitores devem estar lembrados que defini participação como um *tomar parte em pessoa*, cuja autenticidade e eficácia se expressam numa proporção: 1 para 10, 1 para 100, e assim sucessivamente, até 1 para bilhões<sup>83</sup>; e, como a teoria participativa enfatiza de verdade que a participação deve ser “real”, minha definição parece estar muito próxima do alvo. Não está. Não está porque a teoria participativa não se propõe enfrentar o problema do tamanho. Embora grande parte dela trate, em essência, da democracia industrial e outros tipos de microdemocracia<sup>84</sup>, em princípio a tese do participativista é universal e se estende também à macrodemocracia. Mas, se a participação num grupo de, digamos, dez pessoas, é o mesmo que participação numa coletividade de, digamos, dez milhões, então o preço dessa ubiqüidade é que “participação” é uma palavra sem conteúdo conceitual — sonora e vigorosa, mas de significado evanescente.

É bom notar a essa altura que uma das maiores críticas feitas às teorias elitistas é que são equívocas com respeito a uma definição abrangente e uma definição estrita de política, ou que sua definição de política é muito limitada. Há uma certa verdade na primeira acusação, como na observação feita por Bottomore de que em Mosca e Raymond Aron o argumento oscila um pouco ambigüamente de “um conceito de pluralidade de elites ao conceito muito diferente de uma multiplicidade de associações voluntárias”<sup>85</sup>. Mas essa oscilação não significa que os alegados elitistas subestimem a importância vital de grupos voluntários, das estruturas intermediárias de Tocqueville, ou seja, em síntese, do pluralismo societário. O ponto subsequente é que, quando se trata de traçar linhas divisórias em política, os críticos — os antielitistas — são muito mais gravemente equívocos que aqueles que criticam.

Por exemplo: o argumento de Bachrach consiste, em termos gerais, em rejeitar a redução da democracia a um “método político” e, portanto, em ampliar “o âmbito político para incluir as instituições privadas mais poderosas” e, de forma mais abrangente, a participação generalizada<sup>86</sup>. Os limites da política podem de fato ser traçados em pontos muito diferentes; mas não há nada inerentemente errado em conceber a política em termos estritos ou em termos difusos. O erro, quando existe, é adotar linhas divisórias inadequadas aos pro-

blemas em estudo. Portanto, não há absolutamente nenhum erro (*com o devido respeito a Bachrach*) em definir política em termos estritos sempre que o objeto em pauta é a sociedade política e, em última instância, o monopólio legal da força. É como deve ser. Como a teoria competitiva de democracia trata basicamente do sistema principal, o Estado democrático recusa-se acertadamente a confundir (como os antielitistas fazem o tempo todo) o sistema principal com seus subsistemas, o macro com o micro. Não que os alegados elitistas neguem que a democracia política precisa da implementação da participação, da democracia social ou mesmo da democracia industrial. A diferença é que o chamado elitista sabe aquilo que o antielitista se recusa obstinadamente a ver, isto é, que se o agente da imposição da força, o Estado, não for uma democracia, então todas as infra-estruturas, todas as microdemocracias alimentadas por estas últimas, correm um perigo mortal. Bachrach tem toda a razão ao adotar uma definição difusa de política. Mas, ao fazê-lo, negligencia aquilo que é crucial para a dimensão vertical da política. Se há uma grande confusão relativamente ao que é política, e onde termina, os mais confusos quanto a essa questão são, de longe, os antielitistas.

Voltando ao fio principal do argumento, a teoria de democracia participativa repousa na “participação” como uma palavra que não é passível de fundamentação conceitual. O que o antielitista quer dizer com participação é apenas que o povo *deve* governar. Como isso é *déjà vue* e como ele sequer tenta mostrar *como* o povo poderia ser levado a governar, não tem motivos, com certeza, para atacar os que tentam. O antielitista não só tem pouco a dizer do lado positivo, se é que tem algo; também tem pouco a dizer do lado negativo. Chegamos assim à última questão, a mais interessante delas, qual seja, segundo que critério um elitista é considerado como tal? Quem é o elitista? Mais uma vez, temo estar perdido.

Se o critério para separar não-elitistas de elitistas reside na circunstância de um autor aceitar ou não como fato que as relações de supra-ordenação e, inversamente, de subordinação (isto é, as estruturas de poder) existem de forma inevitável em qualquer sociedade, então, por esse motivo, a maioria dos antielitistas também seria elitista. Se o critério reside na intenção, precisamente em se a teoria elitista é ou não usada para negar a realidade e a própria possibili-

dade de democracia, então Pareto, Mosca e Michels eram elitistas, ao passo que os autores da linha Schumpeter-Dahl seriam antielitistas, pois sua teoria se caracteriza pela intenção oposta. O critério é, então, participação? Nesse caso, participação deve ser concebida (por mais definida que esteja) como uma linha divisória; essa linha divisória não se refere ao grau de participação que podemos ter (uma questão empírica), mas se a democracia participativa pode substituir, em nível da sociedade política, a democracia representativa — e, de acordo com esse padrão de medida, a maioria dos antielitistas seria, mais uma vez, elitista. Assim, parece que nos resta saber como um autor vê as “massas” (na relação elite-massa). Por exemplo: espera-se que um elitista veja “como principal função da elite deter as massas, afastá-las das tentações [...] do perfeccionismo e das armadilhas da demagogia”; que suponha que as massas sejam “degeneradas”; que o “propósito da eleição não é aumentar a democracia” e que “o corretivo não está na instrução do eleitorado, numa tentativa de inculcar padrões superiores que levem à seleção dos líderes mais qualificados”<sup>87</sup>. Mas quem é, atualmente, um desses perversos elitistas<sup>88</sup>? Como não consigo descobrir nenhum, não posso dar exemplos.

Se não sabemos quem é elitista ou porque o é, não sabemos, da mesma forma, quem é antielitista — além de uma característica indefectível, qual seja, sua capacidade de empregar “elitismo” como alvo de menoscabo. O que nos deixa, no melhor dos casos, com um *embaras de pauvetré* — como minhas reflexões finais sublinharão.

A essa altura do argumento, deve estar claro que a teoria competitiva-poliárquica de democracia é, em termos gerais, uma teoria descritiva que explica de fato como as democracias funcionam e atuam. O passo seguinte do argumento é mostrar que uma teoria descritiva não é suficiente, que também precisamos de uma teoria prescritiva da democracia. Por mais estranho que pareça, se essa é a crítica do antielitista, é também a minha. Daqui em diante, nossos respectivos caminhos com certeza se afastarão. Mas, como não tenho o monopólio da forma pela qual a implementação normativa da teoria de democracia deve ser feita, minha objeção ao antielitismo não é de maneira alguma uma objeção de princípio — relativamente ao princípio da necessidade normativa — mas uma objeção quanto ao método, ou de método. Em primeiro lugar, não entendo por que a teoria

normativa deva rejeitar a descritiva. Em que sentido é melhor que não tenhamos uma teoria da democracia que explique seu funcionamento? Em segundo lugar, é mais obscuro ainda o modo pelo qual os males da democracia do mundo real denunciados pelos antielitistas relacionam-se com sua terapia participativista e seriam corrigidos por ela. Não apenas essa relação fundamental não está explicada em parte alguma, como a forma pela qual os antielitistas justificam suas alegações é, segundo todos os padrões, a mais pobre possível.

Vamos deixar de lado a má interpretação sistemática e indiscriminada dos autores que se encontram na lista negra do antielitista. A distorção é muito mais profunda, pois desfigura a própria noção e existência da *evidência*. Eu, por exemplo, não sou de forma alguma uma pessoa que acredita na santidade da evidência, nem afirmo que os ideais devem submeter-se a ela; afirmo apenas que, se quisermos que nossos ideais sejam construtivos, devem estar relacionados com a verificação factual. Mas o método antielitista (por assim dizer) é simplesmente transformar a evidência em algo como o gato de Alice no País das Maravilhas. O mundo real é profusamente citado, mas só quando sugere negação, *nunca* quando permite a verificação. De fato, toda evidência refutadora é simplesmente apagada ou se transforma em algo fabricado pelos elitistas. Por exemplo: o *fato* de a participação ser pequena é transformado num “argumento elitista”; o *fato* de o cidadão comum ser mal informado é tido por algo de “presumido”; e assim por diante<sup>89</sup>. Desse modo, a essência da estratégia antielitista é superar todas as dificuldades simplesmente ignorando-as. Ao tratar, no capítulo anterior, da democracia de referendo, deparamo-nos com a descoberta de que a participação se relaciona com a intensidade e a intensidade, por sua vez, com o extremismo. Se isso é verdade, implica que o ideal participativo pode não ter nada a ver com o enriquecimento e o pleno desenvolvimento das capacidades humanas. Devemos esperar, portanto, pelas contra-evidências participativistas, ou pelo menos por contra-argumentos, relacionados à “intensidade”; mas só encontramos, sobre essa questão, o mais completo silêncio. Vimos também que gerações de intelectuais trabalharam com a lei de ferro da oligarquia de Michels e com a forma de derrotá-la (usando Schumpeter como antídoto, por exemplo). A solução do antielitista

não é, em absoluto, responder a Michels. Para piorar as coisas, a expansão dos bens públicos fundamenta a expectativa de que os incentivos à participação de massa estão diminuindo. Esse é certamente um problema que o participativista devia enfrentar. Mas não encontramos uma palavra sobre isso. Por fim, gostaríamos de saber do participativista de que forma sua receita satisfaz a necessidade de competência, racionalidade e, em última instância, de conhecimento. A tudo isso, Kariel responde, numa síntese bem representativa, que “a concepção idealizada de democracia *supõe* que todos os homens estejam basicamente dispostos a participar [...] que sejam capazes de pesar as conseqüências de suas ações [...], que os recursos econômicos existem para possibilitar aos homens serem cidadãos racionais, responsáveis”<sup>90</sup>. Bem, enfatizei o tempo todo que, sem uma “concepção idealizada de democracia” não haveria democracia no mundo real — mas o que se disse acima é realmente fácil demais. Se conseguirmos resolver os problemas dessa maneira, poderemos afirmar qualquer coisa impunemente.

## 6.9 A definição normativa de poliarquia

É tempo de passarmos à *definição prescritiva* de democracia enquanto *sistema de governo*. Embora seja raro esse problema ser enfrentado diretamente, ele é subjacente à nossa avaliação de liderança. As elites e minorias dirigentes são um mal necessário (ou até desnecessário), ou são um bem vital e benéfico? Em última instância, a alternativa é rebaixar ou elevar a liderança?

Os autores da linha que fala a favor do segundo ponto de vista são notáveis, tanto em termos de antiguidade quanto de importância. Entre os antigos, é Tucídides quem nos lembra que a grandeza de Atenas chegou a seu auge com Péricles precisamente porque “por seu valor, capacidade e conhecida integridade foi capaz de exercer um controle independente sobre a multidão”<sup>91</sup>. Após termos começado de novo, mais de dois milênios depois, Bryce resumiu a experiência de seu tempo nessa frase concisa: “Talvez nenhuma forma de governo precise tanto de grandes líderes quanto a democracia”<sup>92</sup>. Cerca de cinquenta anos mais tarde, em 1937, depois da desintegração da

democracia na Itália, na Alemanha, na Espanha, De Madariaga escreveu: “Apesar das aparências, as democracias liberais dependem da liderança mais ainda talvez que outras formas de governo mais autoritárias; pois [...] sua tendência natural de enfraquecer as fontes da autoridade política deve ser contrabalançada por um nível mais elevado de [...] autoridade por parte de seus líderes”<sup>93</sup>. Na mesma época, Karl Mannheim chegou à mesma conclusão: “A falta de liderança na sociedade liberal de massas de nossos dias pode ser [...] diagnosticada como o resultado da mudança para pior na seleção da elite [...]. É essa falta geral de direção que dá oportunidade a grupos com ambições ditatoriais”<sup>94</sup>. Quando a Segunda Guerra Mundial se aproximava de seu fim, num texto clássico da década de 40, a reflexão de Lindsay foi a seguinte: “Para a democracia sobreviver, terá de empregar e usar toda e qualquer capacidade, conhecimento e liderança que puder obter. Esse complicado mundo interdependente onde vivemos não pode funcionar sem conhecimento e capacidade, previsão e liderança. Todo culto à incompetência só pode levar ao desastre”<sup>95</sup>. O tema repete-se em V. O. Key, o autor que melhor defende a sabedoria dos eleitorados: “O elemento crítico para a saúde de uma ordem democrática consiste nas crenças, padrões e competência daqueles que exercem influência, os formadores de opinião, os ativistas políticos[...]. Se uma democracia tende à indecisão, decadência e desastre, a responsabilidade está ali [...]”<sup>96</sup>. E Daniel Bell fala do tema da seguinte forma: “Qualquer estimativa da capacidade de uma sociedade resolver seus problemas depende[...] da qualidade de sua liderança e do caráter do povo”<sup>97</sup>. Todos esses autores (e poderíamos continuar citando outros) impõem respeito. Não se pode duvidar de que suas palavras reflitam sinceramente a lição da experiência e um processo de aprendizado realmente longo, profundo e muitas vezes doloroso. No entanto, se examinarmos a teoria da democracia em geral, não podemos dizer que a mensagem transmitida pelas citações acima tenham sido incorporadas em termos de *status* teórico; a exaltação da liderança continua um ramo secundário de pouca importância teórica. E isso não tem nenhuma relação com a crítica antielitista.

Nos capítulos anteriores, tratei extensamente das interações entre a inércia dos fatos e a tensão dos ideais, e minha tônica foi que

a democracia precisa tanto de realismo (percepção dos fatos), quanto de idealismo (a pressão do valor sobre os fatos). Nesse sentido, e em nome da coerência, minha questão agora é saber se o problema vertical da democracia passa nesses testes. A resposta, dizendo de maneira direta, é que não passa.

O fato óbvio é que os *ideais* de democracia ficaram, em grande parte, como eram no século IV a.C.<sup>98</sup>. E se os ideais de democracia ainda são, em geral, os ideais gregos, isso significa que se relacionam com uma democracia direta, não com uma democracia representativa. Isso implica que, mesmo hoje, a deontologia e a pressão de valor da democracia tem a ver apenas com a dimensão horizontal da política. É claro que até a *polis* grega tinha magistrados e uma verticalidade mínima. No entanto, a dimensão vertical de uma democracia da cidade antiga guarda a mesma proporção com uma democracia representativa em escala nacional que a *campanile* de Veneza tem com o monte Everest. Assim, o fato notável é termos criado uma democracia representativa — realizando algo próximo de um milagre e que Rousseau ainda considerava impossível — *sem a sustentação do valor*. E não só a estrutura vertical da democracia de larga escala não foi acompanhada por um ideal consoante, como os ideais disponíveis podem ser transformados da noite para o dia — como descobrimos na década de 60 — num grito de guerra contra a democracia representativa. Para dizer o mínimo, a dimensão vertical da democracia continua até hoje *sem ideais*; e a situação é tal que, em nossos ideais, é fácil descobrir ideais hostis.

É evidente que a democracia direta (passada ou presente) não tem necessidade de uma pressão vertical de valor ou lugar para tal pressão. Mas devia ser igualmente evidente que há muito superamos, e de forma irreversível, a fórmula grega. Por mais bem-sucedidos que sejamos na regeneração das pequenas democracias de tipo direto, persiste o fato de que as democracias face a face só podem ser partes de unidades maiores e, em última instância, micropartes de uma unidade global que é sempre uma democracia indireta articulada a processos verticais. Nesse caso, deveremos abandonar esses processos à perversidade “natural” de sua inércia? Da mesma forma, poderá nosso futuro ser resolvido pela simples revitalização de ideais do passado, isto é, de ideais alheios aos problemas da democracia representati-

va? É nisso que os antielitistas e, mais genericamente, a Nova Esquerda parecem acreditar, pois sua mensagem e seus remédios consistem em um puro e simples retorno à *política horizontal*, e em sua expansão. Parece-me, ao invés, que embora essa mensagem deixe intacta a estrutura altimétrica — exatamente tão altimétrica quanto ela é — só pode torná-la cada vez menos funcional.

Gostaria de enfatizar, na tentativa, embora vã, de não ser mal interpretado, que se houver — como há — uma literatura sobre democracia excessivamente complacente, que diga que estamos indo tão bem quanto o permite a imperfeição humana, que essa é uma visão da qual não compartilho. Se não estivesse insatisfeito com a atuação de nossas democracias, eu me contentaria com a democracia definida descritivamente, isto é, como um sistema difuso e aberto de controle de grupos em competição eleitoral entre si — poupando-me assim o trabalho de levar a preocupação normativa até onde a estou levando agora.

Descritivamente, como disse, a democracia é uma poliarquia eletiva. Mas o que *deveria* ser? Como a poliarquia é uma *situação de fato*, qual é sua deontologia correspondente, qual é seu *estado normativo* correspondente? No fundo, a questão não é apenas se a longo prazo a democracia representativa pode funcionar e, espera-se, melhorar sua atuação sem uma pressão de valor que lhe seja própria; a questão mais premente ainda é saber como pode continuar funcionando diante de uma pressão valorativa que *desvaloriza* cada vez mais a dimensão vertical.

Essa desvalorização é demonstrada de forma patente pela situação atual de nosso vocabulário. O conjunto de palavras relacionado caracteristicamente à dimensão vertical é “eleição”, “elite” e “seleção”. Esses termos foram todos concebidos como *referências de avaliação*. Durante cerca de quinze séculos, eleição teve a conotação de uma escolha qualitativa — como em “os eleitos”, aqueles chamados por Deus, da linguagem do protestantismo. Elite deriva da mesma raiz e foi cunhada — quando a aristocracia perdeu seu sentido original e passou a denotar apenas um estrato social — precisamente para conotar “os melhores”, os *áristoi*, a parte escolhida (sendo esse, como sabemos, o significado que levou Pareto a escolher o termo). Seleção origina-se, ao invés, de *seligere*, mas aos poucos incorporou-se a

*eligere* (quando eleição denota especificamente o ato de votar) para transmitir um significado idêntico: escolha em função da excelência ou competência. Na linguagem atual da política, todas essas conotações se perderam ou estão sendo criticadas. Eleição foi reduzida a um significado apenas: o mero ato de votar. Seleção significa pouco mais que mera preferência da vontade — quando não é distorcida e degradada como “discriminação”. Em conseqüência, em nossa linguagem, “os eleitos” são apenas as pessoas em quem se votou para um cargo; e dizer que os eleitos deviam ser “selecionados” nos parece mais uma redundância que uma especificação axiológica. Por fim, elite é primeiro transformada por Lasswell numa palavra neutra e, em coro com os antielitistas de plantão, numa palavra depreciativa. De qualquer maneira, o termo elite está associado, em total esquecimento por sua razão de ser, com os poderosos e/ou privilegiados.

As transformações citadas acima podem ser vistas como parte constituinte da crescente distorção ideológica da linguagem que Orwell tão bem detectou e ilustrou<sup>99</sup>. Mas embora isso seja verdade em relação aos excessos recentes, as transformações em pauta refletem, em sua maior parte, a visão valorativa da política horizontal. Seja como for, ficamos com um círculo vicioso que está sendo acelerado até se tornar um vértice. Sem conotações de valor, chegamos a um vácuo valorativo; e quando uma boa palavra se converte numa palavra má, ficamos com um vocabulário que só pode expressar visões enviesadas. No fim, acabamos com uma realidade que permanece, por falta de palavras utilizáveis, *axiologicamente descuidada*. Não é possível escapar desse vórtice vicioso a menos que o elemento axiológico volte para o primeiro plano. Por sua vez, isso só pode ser feito com a restauração da linguagem que lhe dá expressão.

Gostaria de começar com “seleção”. Aqui, a causa está longe de ser perdida, pois é apenas na política — muito reveladoramente — que o termo foi neutralizado, quando não distorcido<sup>100</sup>. Muitos que usam eleição e seleção de forma intercambiável voltam-se automaticamente, em todos os campos não-políticos, para o significado valorativo do termo. Requer-se de uma empresa científica que, para ser científica, “selecione” seu pessoal. Na academia, supõe-se que a “seleção” de um candidato para um cargo significa que o escolhido é o melhor. Quando uma firma faz recrutamento, ou “seleciona” ou



é provável que feche as portas. Será que a política da democracia é tão simples, e tão intrinsecamente diferente de todos os outros processos societários, que aqui uma seleção é supérflua, e até condenável? Se não for, então gostaria que minha primeira definição axiológica fosse a seguinte: a democracia deve ser um *sistema seletivo* de minorias concorrentes eleitas. Gostaria igualmente que fosse ainda mais breve e em simetria com a definição descritiva: a democracia deve ser uma *poliarquia seletiva*.

Se pararmos para pensar, “poliarquia seletiva” é, por si, uma expressão eloqüente e altamente expressiva. No entanto, não se pode esperar que seu significado seja bem recebido com facilidade. Nadar contra a corrente de uma linguagem empobrecida exige um esforço constante. Por enquanto, prefiro atacar o problema de outro ângulo — o ângulo da igualdade. É claro que nossa forma de tratar o problema vertical da democracia depende crucialmente de nossa forma de tratar o conceito de igualdade. Mas já não é tão claro quando se argumenta que, embora a igualdade seja o valor central da democracia horizontal, pelo mesmo motivo não é, nem pode ser, o valor central da democracia vertical (cujo valor central é, ao invés, a liberdade). Mesmo assim, gostaria de perguntar se o conceito de igualdade pode fazer parte da dimensão vertical, e como.

Montesquieu repetia as lições de Platão e Aristóteles quando escreveu que “o princípio da democracia é corrompido não apenas quando o espírito de igualdade se perde, mas também quando se assume o espírito da igualdade extrema, e todos querem ser iguais àqueles que escolhem para os governarem”. Assim, acrescenta Montesquieu, “a democracia deve evitar dois excessos: o espírito da desigualdade, que leva [...] ao governo de uma pessoa; e o espírito da igualdade extrema, que leva ao despotismo de uma pessoa”<sup>101</sup>. Rousseau, embora fosse seu adversário, expressou-se no mesmo sentido ao afirmar que “é manifestamente contra as leis da natureza, seja como for que as definamos, que [...] um imbecil guie um sábio”<sup>102</sup>. Bem, independente da nossa definição de imbecil e de sábio, o fato é que julgamos sem cessar o nosso próximo dizendo que “não vale grande coisa” ou, inversamente, que “é de primeira ordem”. Os critérios são irrelevantes para a questão (não preciso falar dos critérios de beleza para justificar a proposição factual de que as pes-

soas são julgadas em termos hierárquicos). Como há seres humanos de todas as formas e tipos, cada indivíduo pode muito bem julgar o outro pelos próprios padrões. Apesar disso, julgamos e avaliamos de fato os outros o tempo todo no sentido de terem qualidades superiores, iguais ou inferiores. Será que o que dissemos acima implica que entramos num reino de onde a igualdade foi excluída? Não necessariamente. Eu diria, ao invés, o seguinte: agora estamos diante da questão de *equalizar por cima ou por baixo*.

Quando chegamos a essa opção, os antielitistas pressionam, mesmo que inadvertidamente, por uma nivelção por baixo, pois seu argumento depende explicitamente de valorizar *somente* uma concepção horizontal de democracia. Mas os “elitistas” realmente sustentam de forma adequada a opção contrária, a equalização por cima? Essa é uma questão realmente curiosa. Como os chamados elitistas não constituem um grupo que se aglutine de alguma forma, e como não sabemos sequer qual o critério que define um elitista, resta-nos apenas um caminho a seguir, qual seja, quem usa o termo elite e em que sentido(s). Já disse que Lasswell alterou o significado de Pareto transformando elite num conceito definido puramente em termos altimétricos como aqueles que detêm o máximo de poder, a classe dominante do topo, “ou detentores do poder de um organismo político”<sup>103</sup>, e que essa é uma alteração semântica importante. Com toda a probabilidade, Lasswell reduziu o termo a “aqueles no poder” para encaixá-la na *Wertfreiheit*, na questão da neutralidade em relação ao valor; mesmo assim, ao dar a “elite” uma conotação neutra, Lasswell deu-se um trabalho desnecessário e, ao fazê-lo, criou problemas. Deu-se um trabalho desnecessário porque poderia ter escolhido um termo neutro já existente. A “classe política” de Mosca é perfeitamente neutra em termos de valor. Grupo do poder, minoria dominante, detentores do poder, são termos igualmente neutros em termos de valor. E criou problemas — ao menos para a teoria política — porque sua redefinição destruiu o único termo valorativo do conjunto que tinha sobrevivido.

Se as elites, especificamente as elites políticas, forem definidas em termos exclusivamente altimétricos ou de poder, a própria definição nos impede de ver a discrepância entre as *qualidades* (e padrões) *da elite*, por um lado, e as *posições de poder* (indevidamente

assimiladas a posições da elite), por outro. Em conseqüência, o estudo da elite perde o que está fundamentalmente em jogo — que não é saber se os poderosos existem, nem apenas saber se a(s) *elite(s) do poder* são um plural, mas, em última instância, se os poderosos representam elites autênticas ou falsas<sup>104</sup>. Assim, a conclusão inevitável da abordagem lasswelliana é atribuir gratuitamente o *valor de elite* a qualquer estrutura de poder que por acaso exista, ou *desvalorizar* o que quer que exista de valor numa estrutura de poder — ou ambas as coisas, numa combinação espúria. Daqui podemos chegar à santificação completa do *status quo* ou, inversamente, à sua dessacralização absoluta. No primeiro caso, o ataque antielitista encontra aqui sua melhor justificativa; no segundo, seu antepassado natural. Seja como for, pecamos por confundir *fato* com *legitimidade* e, em princípio, por termos tirado o conteúdo valorativo de uma questão valorativa.

Voltando à opção entre equalizar por cima ou por baixo, o argumento foi interrompido quando considerávamos se a mensagem antielitista pode encorajar apenas (sejam quais forem as intenções) um nivelamento por baixo; a questão que interessa é saber se a opção contrária de equalizar por cima é de fato uma preocupação dos supostos elitistas. A questão foi respondida em parte: a escola lasswelliana, dado seu conceito de elite, não mostra essa preocupação. E a outra parte da resposta é a mesma, pois nas últimas décadas a ênfase da teoria da democracia foi, em grande parte, e em todas as linhas, na democracia horizontal; e quanto mais concebemos democracia apenas em sua dimensão horizontal, tanto mais (parafraçando Marcuse) temos uma democracia unidimensional que corresponde a uma *igualdade unidimensional* extremamente empobrecida.

Na verdade, os autores realmente passam da “igualdade de poder” concebida como igualdade horizontal (o poder igual do *demos*) para “igualdade de oportunidades”, isto é, para uma igualdade que pressupõe processos verticais. No entanto, oportunidades iguais indicam um começo, um início, mais que um lugar de chegada. Quando se está preocupado com a *implicação valorativa* de cada tipo de igualdade, parece que igualdade de oportunidades justifica um movimento ascendente, um vir à luz, mas não precisa atribuir valor a esse movimento. Parece, por conseguinte, que a igualdade que

qualifica de maneira fundamental os processos verticais e o processamento da democracia é a “igualdade de mérito”, isto é, a igualdade proporcional de Aristóteles. Para conceber igualdade como um *valor que eleva*, a máxima que se aplica é: o igual para os iguais, isto é, a cada qual segundo seu merecimento, capacidade ou talento<sup>105</sup>.

A definição normativa anterior era que democracia devia ser uma poliarquia seletiva. Agora pode ser implementada pela seguinte definição: democracia deve ser uma *poliarquia de mérito*. O argumento de que equalizar talentos desiguais não é uma igualdade justa, mas injusta, pode deixar-nos indiferentes. Mesmo assim, o argumento difícil de criticar é que a igualdade de méritos (em proporção à capacidade) beneficia a sociedade como um todo, enquanto a igualdade na falta de méritos (mesma posição para desiguais) é uma *igualdade perniciosa*, uma igualdade coletivamente prejudicial. Em palavras rawlsianas, “as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal forma que sejam ao mesmo tempo (a) razoavelmente vantajosas para todos e (b) ligadas a posições e cargos abertos a todos”<sup>106</sup>. Bem, se as coisas fossem ordenadas assim, descreveriam corretamente uma poliarquia baseada no mérito.

Uma objeção, entre outras, é que o que se diz acima coloca a questão num nível excessivamente abstrato. Para dar uma certa concretude ao argumento em pauta, o que é preciso perguntar especialmente é: *igual com respeito a quem?* E, para responder, proponho lembrar a noção de grupo de referência e, mais exatamente, de elite (no sentido original do termo) concebida como grupo de referência. A relação é que, ao transmitir a idéia de “dignos de escolha”, o termo elite indica um grupo de referência — exatamente um grupo de referência em termos de *valor*<sup>107</sup>. A pergunta — igual com respeito a quem? — pode então ser respondida: com respeito aos *parâmetros de valor da elite*. A implicação é que as elites concretas não consistem em absoluto naqueles que são poderosos (a classe política real), nem coincidem com eles. Ao contrário, segundo a perspectiva de grupos de referência, os grupos concretos estão sob observação constante; dão “referência” com base em suas virtudes apenas se tiverem virtudes. Podemos sintetizar a questão da seguinte forma: a igualdade faz surgir concretamente um movimento ascendente, uma *elevação valorativa*, quando ligada a “elite”

— desde que o termo seja concebido como um grupo de referência e faça parte de uma teoria de referência das elites.

Como, ao longo deste capítulo, percorremos um longo caminho, gostaria de retomar o fio do argumento. Quando examinamos a democracia enquanto sistema de governo, temos de examinar os problemas dos grupos de controle e da liderança. Uma forma de fazer isso é reconhecer que o poder é distribuído de forma desigual, que os grupos de poder existem e que, com toda a probabilidade, continuarão existindo. Essa pode ser chamada de postura realista; e aqui minha objeção não é que qualquer dessas afirmações seja empiricamente falsa, mas que deixa as coisas exatamente como antes. A forma oposta de enfrentar o problema é exemplificada pela postura antielitista; e aqui minha objeção é que os ganhos polêmicos de curto prazo da mensagem antielitista são contrabalançados em grande parte por seu prejuízo em termos de profundidade. Gostaria que não houvesse equívoco sobre o fato de que, ao desvalorizar a meritocracia, obtemos simplesmente a demeritocracia; que, ao desvalorizar a seleção, obtemos simplesmente uma seleção às avessas; e que, ao desvalorizar a igualdade de méritos, obtemos simplesmente a igualdade da falta de méritos.

Quando o argumento é visto em perspectiva, a pergunta oportuna é: onde se situam os perigos atuais e iminentes para a democracia enquanto forma política? Em algum tipo de “poder da minoria”? Acho que não. Pois o fato patente é que os governos democráticos estão todos — uns mais, outros menos — sem autoridade e atrasados pelo excesso de exigências que não são capazes de processar. Note-se que sobrecarga não significa um governo grande. Embora se possa dizer que um governo grande facilita a sobrecarga, um com certeza pode existir sem o outro. Portanto, vivemos numa democracia congestionada, pressionada de todos os lados e caracterizada por pouca capacidade de governo, ou seja, pouca resistência às demandas e pouca capacidade de tomar decisões e executá-las. Com frequência, o padrão das décadas de 60 e 70 foi de indecisão, miopia, ineficiência e gastos excessivos<sup>108</sup>. Nem tudo aqui é desagradável. Na verdade, prova de maneira convincente — contra as afirmações contrárias de perfeccionistas, participativistas e populistas — que a democracia representativa não é de forma alguma uma impostura,

uma sociedade política onde o povo está privado de seu poder. Pois tudo isso confirma a extensão em que o encadeamento representativo maximizou a *responsividade*. No entanto, a responsividade é apenas um dos elementos do governo representativo. Um governo que apenas cede às demandas, que só diz sim, mostra ser um governo extremamente irresponsável, um governo que não está à altura de suas responsabilidades. Um representante não é apenas *receptivo a*, mas também *responsável por*. É o mesmo que dizer que a representação consiste intrinsecamente em dois ingredientes: responsividade e responsabilidade independente<sup>109</sup>. E quanto mais os governos se tornam *receptivos a* em detrimento de *serem responsáveis por*, tanto mais provavelmente serão mal governados e/ou desgovernados. O que é o mesmo que dizer que quanto mais cedemos à responsividade, tanto maior a necessidade de *responsabilidade independente* — que é o verdadeiro significado de liderança.

Voltamos assim à questão com que começamos, qual seja, se a liderança é ou não um elemento constituinte da democracia. A visão antiga, agora rejuvenescida, é que a liderança é necessária apenas na medida em que o papel do povo continua secundário. Essa visão recebe aplausos facilmente. Mas se seus formuladores realmente acreditam nela, por que não propõem substituir os líderes por “administradores” escolhidos pela sorte? Esperando que essa alternativa seja testada, gostaria de encerrar meu próprio argumento.

Com democracia definida como uma poliarquia eletiva não nos referimos ao “bom” funcionamento do sistema, pois a competição eleitoral não garante a qualidade dos resultados, apenas seu caráter democrático. O resto — o valor do resultado — depende da qualidade (não apenas da responsividade) da liderança. Embora o papel vital da liderança seja frequentemente reconhecido, tem um *status* insignificante na teoria de democracia. Minha busca de uma definição normativa vertical ataca esse problema. Nesse sentido, apresentei uma *teoria de referência de elites* e duas definições resumidas concebidas como mutuamente reforçadoras, quais sejam, que a democracia devia ser (a) uma poliarquia seletiva, e (b) uma poliarquia de mérito. Como disse John Stuart Mill, “quando queremos uma boa escola, não eliminamos o professor”<sup>110</sup>. Seja qual for o valor dessas formulações, persiste a questão de que a teoria da democra-

cia em geral fracassou ao buscar a projeção do *valor* da igualdade na dimensão vertical. Se fosse possível existir uma sociedade acéfala, poderíamos realmente nos regozijar; nesse sentido, estamos nos saindo muito bem ultimamente. Mas se a acefalia ou falta de liderança não é a solução, então nosso desprezo ou temor das elites é um anacronismo que nos cega em relação aos problemas e perigos com que nos defrontamos. Quanto mais perdemos de vista a democracia enquanto sistema de governo, tanto mais nossas dificuldades se agravarão — e tanto mais persistirão.

## Notas

- <sup>1</sup> Para uma análise histórica do conceito de política e os fundamentos da distinção entre suas dimensões vertical e horizontal, ver Sartori, “What is politics”, *Political Theory*, fevereiro de 1973, p. 5-26.
- <sup>2</sup> A questão que levanto aqui é basicamente semântica. Mas não justifica uma definição de liderança como “líderes induzindo seguidores a agir em função de certos objetivos que representam os valores e as motivações [...] tanto de líderes quanto de seguidores” (J. MacGregor Burns, *Leadership* [New York, Harper & Row, 1978], p. 19). Embora a conotação de Burns seja um exagero em termos de especificidade democrática, certamente concordo com a implicação de que os ditadores não devem ser chamados de líderes, nem considerados como tais. J. R. Pennock, “Democracy and leadership”, em W. N. Chambers e R. H. Salisbury, eds., *Democracy today: problems and prospects* (New York, Collier Books, 1962), p. 122-58, é uma discussão perspicaz das muitas facetas da liderança. Ver também Robert C. Tucker, *Politics as leadership* (Columbia, University of Missouri Press, 1981). No entanto, nenhum dos autores citados distingue claramente entre liderança democrática e governo ditatorial.
- <sup>3</sup> Em J. Elliot, ed., *Debates on the adoption of the federal constitution* (Philadelphia, Lippincott, 1941), v. 5, p. 203.
- <sup>4</sup> A centralidade da oposição para as democracias é explicada com muita clareza por R. A. Dahl, especialmente em *Political oppositions in western democracies* (New Haven, Yale University Press, 1966). Ver também G. Ionescu e I. de Madariaga, *Opposition* (London, Watts, 1968); e Rodney Barker, ed., *Studies in opposition* (London, Macmillan, 1971). Nesses textos, a idéia de oposição estende-se, como deve, para muito além da esfera constitucional. No entanto, a menos que o direito de oposição seja constitucionalmente protegido, nada mais pode seguir-se. A noção de direitos da minoria (ver o capítulo 2, seção 4), é uma noção abrangente, pois implica também que os interesses vitais das minorias devem ser “respeitados”.

- Discuto essa questão no capítulo 8, seção 7, sob o título de “democracia consociativa”.
- <sup>5</sup> Ver *The Federalist*, n. 48 e *Notes on the State of Virginia*, de Jefferson. Não estou considerando os outros significados de “maioria” de Madison, tanto o que poderíamos chamar de federal (a possível tirania da maioria dos Estados maiores e mais fortes sobre os menores), quanto o que se refere ao problema das facções; o primeiro, simplesmente porque estende o princípio geral ao caso específico dos Estados Unidos, e o segundo, porque o problema das facções é complexo demais para ser discutido aqui (eu o discuto em *Parties and party systems*, caps. 1 e 4).
  - <sup>6</sup> É preciso enfatizar que meu argumento limita-se estritamente ao voto eleitoral. A “tomada de decisão” propriamente dita é discutida no capítulo 8 deste livro.
  - <sup>7</sup> *De la Démocratie en Amérique*, v. 1, p. 2, cap. 7: “De l’omnipotence de la majorité aux Etats-Unis, et de ses effets” (p. 265, 266 na ed. da Gallimard, Paris, 1951).
  - <sup>8</sup> *On liberty* (1859) (p. 6 do texto comentado editado por D. Spitz [New York, Norton, 1975]). Quanto à sua dívida com Tocqueville, ver a obra de Mill, *Dissertations and discussions* (Boston, 1864), v. 2, p. 79-161. Quanto às diferenças entre os dois, e outras sutilezas, ver a análise de Dennis F. Thompson, *John Stuart Mill and representative government* (Princeton, Princeton University Press, 1976), p. 69-77.
  - <sup>9</sup> Na verdade, Tocqueville justifica suas alegações sobre os efeitos niveladores e despersonalizantes da igualdade. O interessante é que, embora a preocupação de Tocqueville seja subestimada pelos pluralistas de hoje, é compreendida por autores que, na maioria das concepções, não são adeptos de Tocqueville. Ver, por exemplo, a preocupação de Barrington Moore com o “totalitarismo popular” (*Political power and social theory* [Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1958], p. 83-7, 182-3).
  - <sup>10</sup> A função canalizadora dos partidos é enfatizada em meu livro *Parties and party systems*, cap. 3.1. Sem partidos, 50% mais 1 estariam próximos de um resultado aleatório.
  - <sup>11</sup> Note-se que minha ressalva não se refere à questão técnica de que o método de maioria não reflete necessariamente, e muitas vezes não reflete, as preferências de uma maioria substantiva, de uma vontade majoritária.
  - <sup>12</sup> Para elementos adicionais e usos correntes de “poder da maioria” ver, em geral, Elias Berg, *Democracy and the majority principle* (Estocolmo, Akademiförlaget, 1965); e J. R. Pennock, “Responsiveness, responsibility and majority rule”, *American Political Science Review*, setembro de 1952, e seu artigo, “Majority rule”, *International encyclopedia of the social sciences*, v. 9. Ver também H. McClosky, “The fallacy of absolute majority rule”, *Journal of Politics II* (1949): 637-54.
  - <sup>13</sup> O tratamento-padrão é W. Kendall, *John Locke and the doctrine of majority rule* (Urbana, University of Illinois Press, 1941). No entanto, Kendall representa Locke erroneamente como um defensor convicto do princípio de maioria. Na verdade, Locke o aceita por sua conveniência.

- <sup>14</sup> Apud De Jouvenel, *Du Pouvoir*, p. 310.
- <sup>15</sup> H. Taine, *Origines de la France contemporaine* (1875), Prefácio.
- <sup>16</sup> Ver D. Rae, “Decision rules and individual values in constitutional choice”, *American Political Science Review*, março de 1969 (a citação está na página 42); e M. Taylor, “Proof of a theorem on majority rule”, *Behavioral Scientist*, maio de 1969. Como Rae se refere com frequência a “o comitê”, suspeito que, de fato, tenha em mente um grupo pequeno. Nesse caso, seu argumento ganha em termos de plausibilidade; mas Rae realmente endossa a definição extremamente abrangente de comitê apresentada por Black (que critica no capítulo 8, nota 21). Uma defesa engenhosa do princípio de maioria também é apresentada por A. Ackerman, *Social justice in the liberal state* (New Haven, Yale University Press, 1980), cap. 9, esp. p. 274-93.
- <sup>17</sup> Essas características estão relacionadas uma com a outra. Somente no sentido de evitar o empate, o princípio de maioria não goza de superioridade em relação ao poder ditatorial.
- <sup>18</sup> Desenvolvo esses pontos (especificamente sobre o tipo de tomada de decisão em comitê) no capítulo 8, seção 5. A distinção entre escolhas eleitorais gerais e deliberações contínuas sobre questões também explica por que não me estendo sobre o problema da intransitividade das preferências tal como é apresentada no “paradoxo do voto” de Arrow. Na verdade, Arrow chega ao “teorema da impossibilidade geral” que demonstra, dadas certas condições, a impossibilidade de se chegar a escolhas sociais válidas no sentido de que as decisões da maioria não podem pretender refletir as primeiras preferências da maioria. Ver Kenneth J. Arrow, *Social choice and individual values* (New York, Wiley, 1951, 1963); mas, especialmente, sua síntese (“Values and collective decision making”, em P. Laslett e W. Runciman, eds., *Philosophy, politics and society*, 3. Série (New York, Barnes & Noble, 1967). Embora o paradoxo do voto de Arrow dê início a uma discussão fascinante, com relação ao comportamento eleitoral, a questão está superada; e concordo com W. H. Riker quando diz que a “concepção liberal mínima” não requer nem pressupõe que o voto revele uma vontade popular coerente (ver *Liberalism against populism* [San Francisco, Freeman, 1982], p. 244).
- <sup>19</sup> Somente a evolução do constitucionalismo da República de Veneza apresenta um grau de sofisticação comparável ou talvez até maior. O estudo fundamental é G. Maranini, *La costituzione di Venezia*, 2 v. (Venezia, 1927, 1934).
- <sup>20</sup> A importância do constitucionalismo das ordens religiosas e da evolução de suas técnicas eleitorais é mostrada por Lé Moulin, “Sanior et major pars”, *Revue Historique de Droit Français et Etranger*, v. 3 e 4 (1958), p. 368-97 e 491-529. Do mesmo autor, ver também *Le monde vivant des religieux: dominicains, jésuites, bénédictins* (Paris, Calmann-Lévy, 1964).
- <sup>21</sup> *Considerations on representative government* (1861), cap. 7 (p. 113 na edição da Liberal Art Press, New York, 1958). É digno de nota que Mill já usasse “elite” (no sentido usado posteriormente por Pareto). A citação é de um contexto de louvor ao sistema de representação proporcional de Hare; mas constitui também um tema persistente de suas *Considerations*. Mill tinha tanta preocupação de assegurar a influência dos “melhores” que defendia (ver o cap.

- 8, p. 135-43 na ed. de 1958) um voto plural baseado em critérios ocupacionais e educacionais. Ver também notas 77-9 abaixo.
- <sup>22</sup> A crítica já havia sido feita por Mill da seguinte forma: “No presente momento, por concordância geral, está se tornando cada vez mais difícil para qualquer pessoa que tenha apenas talentos e caráter ser admitida na Câmara dos Comuns” (*Considerations*, cap. 7, p. 112 na ed. de 1958). Nos Estados Unidos, esse motivo de queixa (um lugar-comum na Europa continental) aplica-se principalmente à política industrial e local. No entanto, C. Wright Mills observou: “Conhecimento e poder não estão realmente unidos na classe dirigente” (*The power elite*, p. 351).
- <sup>23</sup> *Reflections on government*, p. 66. Entre as poucas exceções subseqüentes está o ensaio de Luigi Einaudi, “Major et sanior pars”, em *Il buongoverno* (Bari, Laterza, 1954), esp. p. 92-3).
- <sup>24</sup> Nas seções 8 e 9 abaixo.
- <sup>25</sup> A. Zuckerman, “The concept ‘political elite’: lessons from Mosca and Pareto”, *Journal of Politics* 39 (1977): 327.
- <sup>26</sup> Para meu propósito imediato, é desnecessário entrar nas inúmeras complexidades do conceito de poder. Ver Dahl, *Modern political analysis*, cap. 5; J. G. March, “The power of power”, em D. Easton, ed., *Varieties of political theory* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1966); Jack H. Nagel, *The descriptive analysis of power* (New Haven, Yale University Press, 1975); Jan-Erik Lane e H. Stenlund, “Power”, em Sartori, ed., *Social science concepts*. Sobre a forma pela qual “poder” e “autoridade” se relacionam, ver o capítulo 7, seção 2.
- <sup>27</sup> A. Giddens, em P. Stanworth e A. Giddens, eds., *Elites and power in British society* (Cambridge, Cambridge University Press, 1974), p. ix.
- <sup>28</sup> A noção de estratocracia é desenvolvida por S. Eldersveld, *Political parties: a behavioral analysis*. Note-se que meu argumento não se refere à estrutura de classe e não é alterado, portanto, pelo fato de a estrutura ser piramidal, hexagonal, sobreposta ou recíproca, como sugerido por G. Lenski, *Power and privilege: a theory of social stratification* (New York, McGraw-Hill, 1966).
- <sup>29</sup> Via Lasswell, como veremos. Assim, C. Wright Mills fala de “elite de poder”, Dahl de “elite dirigente”, etc. O termo de Mosca era, ao invés, “classe política”. Mosca também empregava “classe dirigente”; mas esta última expressão ocupa uma posição periférica em seu pensamento. Segundo A. Lombardo, *La struttura del potere* (Roma, Bulzoni, 1972), p. 27-34 e passim, *classe dirigente* aplica-se ao aspecto sociológico do pensamento de Mosca, que Lombardo distingue claramente de sua ciência política. A diferença básica entre Mosca e Pareto é que a classe política daquele é um conceito político referente ao problema da organização e do exercício do poder político; as elites de Pareto são um conceito de dinâmica social (com um alcance muito maior) concentrado nas qualidades necessárias para se tornar parte daquela classe (a teoria dos resíduos), e sobre as causas de sua origem e decadência (a teoria da circulação das elites).
- <sup>30</sup> Ver *Tratato di sociologia generale* (1916), n. 2027 e 2031.

- <sup>31</sup> *I sistemi socialisti* (1902), ed. italiana (Turim, UTET, 1954), p. 21. (Tradução minha, itálicos do original.) Em língua inglesa, o melhor guia para o labirinto de Pareto é *Pareto: sociological writings* (Oxford, Pall Mall Press, 1975), uma antologia selecionada por S. E. Finer, que também assina a Introdução.
- <sup>32</sup> “Agenda for the study of political elites”, em D. Marvick, ed., *Political decision-markers* (Glencoe, Free Press, 1961), p. 66.
- <sup>33</sup> Lasswell e Kaplan, *Power and society*, p. 201.
- <sup>34</sup> Essa formulação é de H. A. Hermens, *The representative republic* (South Bend, University of Notre Dame Press, 1958), p. 21-5.
- <sup>35</sup> *The power elite*, passim. Mills reconhece que “a elite do poder envolve, hoje em dia, a coincidência freqüente e incômoda de poder econômico, militar e político” (em A. Kornhauser, ed., *Problems of power in American democracy* [Detroit, Wayne State University Press, 1957], p. 166). Essa “coincidência incômoda” não se harmoniza muito bem com a imagem de uma elite do poder; no entanto, Mills pressupunha realmente uma classe dirigente no singular, cuja coesão, quando ausente, era contrabalançada por uma visão conspiratória da história. A defesa de Mills é feita por K. Prewitt e A. Stone, *The ruling elites* (New York, Harper & Row, 1973), cap. 4. Entre os críticos, ver D. Bell, “The power elite reconsidered”, em H. Girvetz, ed., *Democracy and elitism* (New York, Scribner’s, 1967), p. 320 et seqs.
- <sup>36</sup> Ver “A critique of the ruling elite model”, *American Political Science Review*, junho de 1958, p. 463-9; e, quanto à verificação empírica, ver o estudo de Dahl sobre o poder comunitário em *Who governs?* (New Haven, Yale University Press, 1961).
- <sup>37</sup> Ver P. Bachrach e M. S. Baratz, “Two faces of power”, *American Political Science Review*, dezembro de 1962. Numa obra subsequente, *Power and poverty* (New York, Oxford University Press, 1970), a segunda face do poder é definida, de maneira muito diferente, como a “decisão” de não decidir, das decisões pendentes. Embora essa redefinição seja perfeitamente aceitável, não constitui mais uma crítica da abordagem de Dahl.
- <sup>38</sup> Apud Bachrach e Baratz, “Two faces of power”, p. 949.
- <sup>39</sup> Segundo a forma concisa de D. F. Aberle et alii, “The functional prerequisites of a society”, *Ethics*, janeiro de 1950, por exemplo. Ver também R. K. Merton, *Social theory and social structure* (Glencoe, Free Press, 1957), p. 33 e passim.
- <sup>40</sup> Bachrach e Baratz, “Two faces of power”, p. 950.
- <sup>41</sup> Para uma crítica ulterior, ver o debate, “Nondecisions in the study of local politics”, *American Political Science Review*, dezembro de 1971, p. 1063-104, esp. F. W. Frey, “Comments”; e a refutação de N. W. Polsby, “Empirical investigation of the mobilization of bias in community power research”, *British Journal of Political Studies*, junho de 1979. Uma tentativa de resgatar as teses da indecisão é S. Lukes, *Power: a radical view* (London, Macmillan, 1975). O argumento de Lukes é criticado por B. Hindness, “On three-dimensional power”, *Political Studies*, setembro de 1976. Deve ficar claro que

- minha discussão não se refere ao nível intermediário, mas ao nível superior do poder.
- <sup>42</sup> Ver Meisel, *The myth of the ruling class: G. Mosca and the elite*, p. 4 e passim. Zuckerman, “The concept ‘political elite’”, p. 332-4, mostra, entre outros, que nem Mosca nem Pareto propuseram a fórmula dos três Cs — consciência, coerência e conspiração.
- <sup>43</sup> Ver *The lonely crowd*. Riesman adere à visão de que “as teorias da classe dirigente aplicadas à América contemporânea parecem sobrevivências fantasmagóricas” (p. 238; mas ver seu cap. 11, passim).
- <sup>44</sup> A literatura sobre elites e democracia é extensa e vai muito além dos pontos preliminares discutidos nesta seção. Ver, em geral, S. Keller, *Beyond the ruling class* (New York, Random House, 1963); T. B. Bottomore, *Elites and society* (London, Watts, 1964); Geraint Parry, *Political elites* (London, Allen & Unwin, 1969), que também critica a obra de F. Hunter, R. Dahl, N. Polsby e R. Prethuis; A. S. McFarland, *Power and leadership in pluralist systems* (Stanford, Stanford University Press, 1969); D. Rustow, ed., *Philosophers and kings: studies in leadership* (New York, Braziller, 1970); P. Stanworth e A. Giddens, eds., *Elites and power in British society*; R. D. Putnam, *The comparative study of political elites* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976). Ver também a nota 2 acima.
- <sup>45</sup> O livro foi publicado na Alemanha em 1911 e na Itália em 1912. Como Michels era bilíngüe, ambos os textos podem ser considerados originais. Foi traduzido pouco depois sob o título de *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy* (1915; Glencoe: Free Press, 1966).
- <sup>46</sup> *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, cap. 2. A ligação entre democracia e partidos (no plural) é discutida extensamente em meu livro *Parties and party systems*, esp. caps. 1-3.
- <sup>47</sup> Mesmo assim, ver G. Maranini, *Miti e realtà della democrazia* (Milano, Comunità, 1958). De forma paralela, a interposição do sistema partidário entre o cidadão e o Estado também cria dificuldades para a teoria da representação. Ao longo do processo de representação está o partido, como diz Herman Finer vividamente, que se torna “rei”. Apud S. H. Beer, *British politics in the collectivist age* (New York, Vintage Books, 1965), p. 88.
- <sup>48</sup> *La sociologia del partito politico* (Torino, 1912), p. 33. Para uma síntese das teses de Michels “sobre as tendências oligárquicas das organizações políticas”, ver seu *Studi sulla democrazia e sull’ autorità* (Firenze, La Nuova Italia, 1933), p. 58-9, onde se encontra a seguinte passagem, escrita em 1909: “Se existe uma lei sociológica que os partidos políticos seguem [...], essa lei, quando reduzida à sua fórmula mais concisa, deve ser algo assim: a organização é a mãe do poder dos eleitos sobre os eleitores” (p. 49).
- <sup>49</sup> *La sociologia del partito politico*, p. 419. O texto alemão diz *Führetum* e o texto italiano diz *sistema di capi*; portanto, traduzir simplesmente por “liderança” (*leadership* na versão inglesa) é traduzir mal o texto. Mas acrescento “liderança” para lembrar que o conceito de Michels também se estende, pela falta de distinção, a esta última noção.

- <sup>50</sup> Em “Democrazia, burocrazia e oligarchia nei partiti”, *Rassegna italiana di sociologia*, 3 (1960), p. 119-36, onde também observo a diferença entre a abordagem da burocratização feita por Michels e por Max Weber. Ver, em termos mais gerais, a Introdução de Lipset à edição do livro de Michels feita por Collier Books (New York, 1962); e J. Linz, “R. Michels”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, v. 10, e esp. sua longa Introdução à edição italiana revista de 1966 (Bologna, Il Mulino) de *La sociologia del partito politico*. Uma avaliação global é feita por Giorgio Sola, *Organizzazione, partito, classe politica e legge ferrea dell'oligarchia in Roberto Michels* (Genova, E.C.I.G., 1972).
- <sup>51</sup> M. Duverger, entre outros, reconheceu com autoridade que, na obra de Michels, “as tendências oligárquicas das organizações de massa ainda são descritas em termos da situação contemporânea” (*Les partis politiques* [Paris, Colin, 1951], p. x). Numa linha semelhante, S. M. Lipset escreve: “As conclusões óbvias dessa análise são que os requisitos funcionais da democracia não podem ser atendidos a maior parte do tempo na maior parte dos sindicatos” (*Political man* [Garden City, N.Y., Doubleday, 1960], p. 394). Michels é confirmado com frequência, inadvertida ou indiretamente. Ver, por exemplo, H. Kariel: “As organizações ou associações voluntárias com que contavam os primeiros teóricos do pluralismo [...] tornaram-se hierarquias oligarquicamente governadas” (*The decline of American pluralism* [Stanford, Stanford University Press, 1961], p. 2).
- <sup>52</sup> “Prefácio”, *La sociologia del partito politico*, p. xiii.
- <sup>53</sup> *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965), p. 134. Especificamente, “a pessoa comum não fará um sacrifício significativo pelo partido que apóia, pois uma vitória de seu partido produz um bem coletivo” (p. 164).
- <sup>54</sup> Conforme mostrarei na seção 8, abaixo, a teoria da democracia participativa simplesmente ignora a teoria dos bens coletivos (para não falar em Michels). A. O. Hirschman contesta Olson observando que “a ação orientada para o público faz parte [...] de um grupo de atividades humanas que [...] têm em si sua própria recompensa”, que o esforço não é um custo, mas sim “parte do benefício”, quando não a própria recompensa. (*Shifting involvements: private interest and public action* [Princeton, Princeton University Press, 1979], p. 85-6). Isso reforça os “incentivos seletivos” de Olson e esclarece o que este deixa mal explicado. Mas não me parece que o argumento de Hirschman substitua o outro: numa escala maior, e durante períodos de tempo mais longos, a “lei de Olson” ainda vigora.
- <sup>55</sup> Michels afirmou, com efeito, que os sistemas representativos são impossíveis, lembrando o postulado rousseauniano de que o exercício da vontade não pode ser alienado (*La sociologia del partito politico*, p. 37).
- <sup>56</sup> *Capitalism, socialism and democracy*, p. 269. Embora a teoria competitiva de Schumpeter gire realmente em torno de uma analogia econômica central, não é uma teoria econômica como, por exemplo, A. Downs, *An economic theory of democracy* (New York, Harper, 1957). Considero a importância da análise de Downs em *Parties and party systems*, cap. 10. Para uma avaliação

- geral das teorias econômicas de democracia, ver Brian Barry, *Sociologists, economists and democracy* (London, Collier-Macmillan, 1970), esp. cap. 5.
- <sup>57</sup> Esse princípio foi formulado por Carl Friedrich na segunda edição de seu livro *Constitutional government and democracy* (Boston, Ginn, 1941), cap. 25. Esse capítulo foi omitido na edição de 1950, mas o princípio foi reformulado na obra subsequente de Friedrich, *Man and his government* (New York, McGraw-Hill, 1963).
- <sup>58</sup> Posteriormente, Dahl apresenta várias versões dessa posição básica. Em *A preface to democratic theory*, Dahl associa a “democracia poliárquica” com as “poliarquias iguais”; em *Polyarchy*, a democratização das “poliarquias plenas” é medida por sua “liberalização” e “abrangência” (ver notas 61-63 abaixo); em *Dilemmas of pluralist democracy*, um país é considerado uma “democracia pluralista se (a) for uma democracia no sentido de poliarquia e (b) organizações importantes (subsistemas) forem relativamente autônomos” (p. 5). Tudo considerado, pode-se dizer que Dahl concebe as poliarquias como “regimes relativamente (mas não completamente) democratizados” (*Polyarchy*, p. 9).
- <sup>59</sup> Ver capítulo 1, seção 2.
- <sup>60</sup> Essa última questão é completamente ignorada pelos antielitistas. Em geral, seu argumento é que, como a maioria do povo não consegue se organizar em grupos de pressão, a maioria continua sem voz. O fato de as majorias terem voz, e de que essa voz muitas vezes prevaleça sobre grupos de pressão, exatamente como majorias eleitorais, é negligenciado de forma sistemática.
- <sup>61</sup> Ver *Polyarchy*, p. 4-8.
- <sup>62</sup> Essa interpretação é plausível por dois motivos. O primeiro é que Dahl observa que, isoladamente, a abrangência leva apenas à “hegemonia abrangente”, isto é, a regimes de plebiscitários e de mobilizadores. O segundo motivo é que, quando se refere especificamente à “boa sociedade” (em *After the revolution?* [New Haven, Yale University Press, 1970]), ele se refere, a maior parte das vezes, ao problema de participação.
- <sup>63</sup> Minha dificuldade com “contestação” é que esta não considera o princípio do perigo oposto (ver cap. 4, seção 5). A contestação pode ser ou não uma força democratizante.
- <sup>64</sup> O texto representativo é P. Bachrach, *The theory of democratic elitism: a critique* (Boston, Little, Brown, 1967). Além de Bachrach, a literatura antielitista essencial e (em minha opinião), o que resta de melhor, encontra-se, em sua maior parte, nos artigos reunidos por Kariel, ed., *Frontiers of democratic theory*, p. 3, p. 95-323. Em nome da concisão e da facilidade de consulta, faremos referência a *Frontiers* mais abaixo.
- <sup>65</sup> Por exemplo: a *Theory of democratic elitism*, de Bachrach, reúne Mosca e Schumpeter como “precursores” dos elitistas de hoje. Bachrach poderia e, na verdade, deveria ter acrescentado Max Weber ao grupo, o qual era um “elitista” como Mosca e Pareto. Weber condenava a *führerlose Demokratie* e defendia uma democracia plebiscitária que elege um líder carismático. Essa linha é acuradamente documentada por Luciano Cavalli, *Il capo carismatico* (Bologna, Il Mulino, 1982).

- <sup>66</sup> Se não houvesse nenhuma outra razão, porque (como às vezes se alega) foram postos em uso pelo fascismo. Mas isso é falso. Como N. Bobbio corretamente observa: “Nos dois maiores teóricos e criadores da doutrina do fascismo, o filósofo Gentile e o jurista Rocco, a teoria das elites não tinha qualquer papel, nem mesmo periférico [...]. Os verdadeiros seguidores da teoria da classe política não foram autores fascistas, mas autores antifascistas e democratas [...]. A única tentativa séria [...] de aplicar e refinar as idéias de Mosca [...] foi feita pelo discípulo demo-radical de Gobetti, Guido Dorso; e a única reelaboração das idéias de Pareto [...] foi empreendida pelo paretiano demoliberal Filippo Burzio” (*Saggi sulla scienza politica in Italia*, p. 247-8).
- <sup>67</sup> Isso é reforçado pela observação de que Dahl também pode ser considerado um “populista”. Na visão de L. G. Sharpe, independente da ênfase de Dahl estar nos “processos pelos quais os cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os líderes” ou na “responsividade constante do governo às preferências de seus cidadãos” (como em *Polyarchy*), em qualquer dos casos “ele continua um populista inabalável”, pois Dahl não deixa “absolutamente nenhum espaço para a capacidade de resposta governamental”. (Ver “American democracy reconsidered”, *British Journal of Political Science*, 1973, p. 132 e passim.)
- <sup>68</sup> Em *Frontiers*, p. 32.
- <sup>69</sup> Isso implica que “participação” (da forma concebida pelo participativista) resultou num débito, não num ativo. Mas a questão é que a *polites* de Aristóteles se refere a uma antropologia, isto é, a um *ser* parte ontológico (da comunidade), não nosso *tomar* parte como forma de atividade.
- <sup>70</sup> A categoria geral de Rousseau para a boa sociedade política é “república”, a qual é “todo governo dirigido por uma vontade geral, que é a lei” (*Contrat Social*, II, 6, nota); e “democracia” é apenas uma das formas de uma república, com respeito à qual Rousseau é tipicamente ambivalente. Por um lado, é bastante crítico. As democracias, observa ele, estão muitíssimo expostas a “guerras civis e agitação interna” (*Contrat*, III, 4); e uma república onde o próprio povo aplica as leis, isto é, uma democracia direta como a grega, é “necessariamente mal governada” (“Dedicatória”, *Second discours*). Por outro lado, sempre que Rousseau está perto de dizer que democracia é a melhor forma de república, seu repúdio imediato e repetido é que, num sentido rigoroso, uma “verdadeira democracia nunca existiu e nunca existirá” (*Contrat*, III, 4 e IV, 3). Como Rousseau também afirma que a “melhor” instituição política é uma república aristocrática “eleitoral”, pois “é o arranjo melhor e mais natural que os mais sábios governem a multidão, quando é certo que governarão no interesse da multidão” (*Contrat*, III, 4, 5), no geral sua mensagem parece ser que não existe o melhor governo em termos absolutos (*Contrat*, III, 9), e que não se pode aplicar a mesma fórmula a todas as circunstâncias (*Contrat*, III, 8).
- <sup>71</sup> Ver a Dedicatória de Rousseau ao *Second discours* (o *Discours sur l'inégalité*) de 1755, onde enfaticamente descreve Genebra como o melhor regime que se pode desejar nas condições contemporâneas. Somente em 1764, em suas *Lettres écrites de la montagne* (depois que as autoridades de Genebra

- se voltaram contra seu *Emile* e seu *Contrat social*), é que Rousseau converteu seu elogio numa dura condenação de Genebra como uma república de nome, mas um despotismo de fato (esp. Cartas 7 e 9). A relação idílica entre Rousseau e a república de Genebra de 1754 é bem contada por M. Cranston, *Jean-Jacques: the early life and work of Jean-Jacques Rousseau, 1712-1754* (New York, Norton, 1983), cap. 17.
- <sup>72</sup> Assim J. N. Shklar interpreta corretamente Rousseau como o último dos utópicos tradicionais porque sua sociedade ideal condena a mudança. Ver “Rousseau’s two models: Sparta and the Age of Gold”, *Political Science Quarterly*, março de 1966.
- <sup>73</sup> A teoria de democracia de Rousseau é examinada em detalhe no capítulo 11, seções 4 e 5.
- <sup>74</sup> Ver o capítulo 10, no volume II.
- <sup>75</sup> Mesmo assim, ver G. Duncan e S. Lukes, “The new democracy”, publicado depois em Kariel, *Frontiers* (com o novo título de “Democracy Restated”). E também C. Pateman, *Participation and democratic theory* (Cambridge, Cambridge University Press, 1970), justifica essa linhagem (menos James Mill).
- <sup>76</sup> Essa é a citação (tirada do fim do cap. 3 das *Considerations* de Mill) com a qual Duncan e Lukes, que consideram Mill o “principal teórico democrático”, justificam suas alegações (em *Frontiers*, p. 191). Ver contra John R. Lucas, *Democracy and participation* (Harmondsworth, Penguin, 1976), esp. cap. 8, que constitui uma reavaliação judiciosa da posição de Mill.
- <sup>77</sup> *Considerations*, cap. 8 (p. 142 na ed. de 1958). Ver também a nota 21 acima.
- <sup>78</sup> A respeito do teste de alfabetização, ver *Considerations*, cap. 8 (p. 131-3 na ed. de 1958); quanto à exclusão dos pobres pelo fato de não terem condições de conter os gastos públicos, ver p. 133-5.
- <sup>79</sup> *Considerations*, cap. 7 (p. 102 na ed. de 1958) e cap. 6 (p. 92). Que, para Mill, “competência” tem prioridade sobre participação é algo bem documentado por Thompson, *John Stuart Mill and representative government*, esp. p. 54-90.
- <sup>80</sup> A liberdade política é definida e diferenciada de outras liberdades no capítulo 2, seções 1-3.
- <sup>81</sup> Ver o capítulo 12, especialmente a seção 5.
- <sup>82</sup> Quanto ao realismo, remetemos o leitor ao capítulo 3 e, quanto ao idealismo, ao capítulo 4 deste livro. Compare-se o meu tratamento com a forma descuidada com que a relação é considerada, por exemplo, por J. L. Walker, “A critique of the elitist theory of democracy”, publicada posteriormente em *Frontiers* com o título “Normative consequences of democratic theory”.
- <sup>83</sup> Ver o capítulo 5, seção 6.
- <sup>84</sup> Ainda que inadvertidamente, um livro que ilustra bem essas excentricidades é o de C. G. Benello e D. Rousopoulos, eds., *The case for participatory democracy. Participation and democratic theory*, de Pateman, também trata, em sua maior parte e a despeito da abrangência do título, da democracia nas indústrias.



- <sup>85</sup> *Elites and society*, p. 118. Bottomore, embora seja um crítico das teorias de elite, não faz parte do grupo antielitista conforme identificado e criticado nesta seção. Referimo-nos a Aron, “Social structure and the ruling class”, *British Journal of Sociology* I (1950). Melhor ainda, ver R. Aron, “Classe sociale, classe politique, classe dominante”, *Archives Européennes de Sociologie* 2 (1960).
- <sup>86</sup> *The theory of democratic elitism*, p. 97.
- <sup>87</sup> Bachrach, p. 40-1.
- <sup>88</sup> Bachrach realmente atribui a mim os pontos de vista que cito. A caricatura e o menoscabo são tão evidentes que o editor da tradução italiana do livro de Bachrach escreve que a má interpretação de minha *Democratic theory* é “um caso patente de distorção polêmica” (M. Stroppino, “Presentazione”, *La teoria dell’elitismo democratico* [Nápoli, Guida, 1974], p. XVII-XVIII); e um leitor mais cuidadoso de minha obra pergunta-se se minha compreensão de liderança democrática difere “muito” da visão de J. Stuart Mill (Parry, *Political elites*, p. 152).
- <sup>89</sup> Note-se que o argumento não é que a participação seja pequena e a informação insuficiente; isso é estatística. O “argumento” é que há custos de oportunidade envolvidos. Por que isso é “elitismo”? É errado? O argumento não fornece qualquer argumento.
- <sup>90</sup> *Frontiers*, p. 32 (itálicos meus).
- <sup>91</sup> *History of the Peloponnesian War*, trad. Richard Crawley (New York, Oxford University Press, 1950), livro II, cap. VII, p. 142-3.
- <sup>92</sup> *The American commonwealth* (1888), p. 432 na ed. de 1959.
- <sup>93</sup> S. de Madariaga, *Anarchie ou hiérarchie* (Paris, Gallimard, 1936), p. 56.
- <sup>94</sup> *Man and society in an age of reconstruction*, rev. da ed. inglesa (London, Routledge & Kegan Paul, 1940), p. 87.
- <sup>95</sup> A. D. Lindsay, *The modern democratic state* (London, Oxford University Press, 1943), p. 261.
- <sup>96</sup> *Public opinion and American democracy*, p. 558. A referência é Key, *The responsible electorate* (Cambridge, Mass., Belknap Press, 1966).
- <sup>97</sup> *The cultural contradictions of capitalism* (New York, Basic Books, 1976), p. 204.
- <sup>98</sup> Com uma exceção importante, a “avaliação” da pessoa individual (ver o capítulo 10, seção 3). Mas essa exceção não diz respeito ao argumento em pauta.
- <sup>99</sup> Ver especialmente o apêndice magistral de Orwell ao 1984; mas também “Politics and the English language”, agora em *Selected Essays*.
- <sup>100</sup> Por exemplo, Ecstein e T. R. Gurr definem “seleção” da seguinte maneira: “procedimentos através dos quais os próprios titulares escolhem seus sucessores e/ou pares” (*Patterns of authority: a structural basis for political inquiry* [New York, Wiley, 1975], p. 372). Essa proposição (a) ignora a conotação qualitativa do termo; (b) altera seu significado (seleção significa o mesmo que “cooptação”); e, assim, (c) aumenta desnecessariamente a sua ambigüidade.
- <sup>101</sup> *L’esprit des lois*, livro VIII, cap. II.
- <sup>102</sup> *Discourse on inequality*, frase final.

- <sup>103</sup> Ver acima a seção 4 e as notas 32 e 33 para as duas primeiras definições. A terceira está em Wasswell e D. Lerner, *The comparative study of elites* (Stanford, Stanford University Press, 1952), p. 13. De forma semelhante, G. L. Field e John Higley definem “elites” como “as pessoas que ocupam posições estratégicas” e sublinham “que ‘elite’ não é usada [...] para designar pessoas alegadamente distinguidas por capacidades ou traços pessoais ‘superiores’” (*Elitism* [London, Routledge & Kegan Paul, 1980], p. 20).
- <sup>104</sup> É interessante notar que, embora tudo isso seja negligenciado igualmente por elitistas e antielitistas (a combinação não importa) era, ao invés, uma grande preocupação de C. Wright Mills, que contrastava a elite do poder com a elite intelectual e procurava tornar a primeira responsável perante a segunda. Ver *The causes of world war three* (New York, Simon & Schuster, 1958), cap. 7.
- <sup>105</sup> A análise da igualdade e a justificação das noções de igualdade de oportunidade e mérito terão de esperar pelo capítulo 12, esp. seções 4 e 5.
- <sup>106</sup> Essa é a “primeira proposição” da “posição original” do segundo princípio de justiça de J. Rawls. Ver *A theory of justice* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971), p. 60.
- <sup>107</sup> Note-se que, como no caso de seleção, o termo elite foi desvalorizado apenas na esfera da política. Quando falamos de elites intelectuais, por exemplo, a conotação original permanece.
- <sup>108</sup> Ver M. J. Crozier, S. P. Huntington e J. Watanuki, *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission* (New York, New York University Press, 1975); e A. Lombardo, *La crisi delle democrazie industriali* (Firenze, Vallecchi, 1977). Uma avaliação global é Richard Rose, ed., *Challenge to governance: studies in overloaded politics* (Beverly Hills, Sage, 1980). O aspecto econômico é enfatizado em R. Rose e B. Guy Peters, *Can government go bankrupt?* (New York, Basic Books, 1978). Ver, mais especificamente, S. Brittan, “The economic contradictions of democracy”, *British Journal of Political Science* I (1975); e J. M. Buchana e R. E. Wagner, *Democracy in deficit: the political legacy of lord Keynes* (New York, Academic Press, 1977).
- <sup>109</sup> Descrevo a responsabilidade independente como o elemento característico da representação moderna (em contraste com a teoria de representação do mandato medieval) em meu artigo, “Representational systems”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, onde desenvolvo o argumento todo. Quanto à bibliografia essencial, ver o capítulo 2, nota 23 deste livro.
- <sup>110</sup> *Considerations*, cap. 15 (p. 228 da ed. de 1958).